

LA POLITIQUE DOUANIÈRE DE L'ALLEMAGNE

DEPUIS L'AVÈNEMENT DE CAPRIVI JUSQU'EN 1925

THÈSE PRINCIPALE

POUR LE DOCTORAT ÈS LETTRES

PRÉSENTÉE A LA FACULTÉ DES LETTRES DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

PAR

Adrien ROBINET DE CLERY

PROFESSEUR AGRÉGÉ

DOCTEUR EN DROIT

PARIS

LIBRAIRIE DES SCIENCES POLITIQUES ET SOCIALES

MARCEL RIVIÈRE

31, rue Jacob et 1, rue Saint-Benoît

1935

**LA POLITIQUE DOUANIÈRE
DE L'ALLEMAGNE**

DEPUIS L'AVÈNEMENT DE CAPRIVI JUSQU'EN 1925

OUVRAGES DU MÊME AUTEUR

Les Idées politiques de Frédéric de Gentz. Lausanne (Payot et Cie), 1917 (*épuisé*).

Un Diplomate d'il y a cent ans : Frédéric de Gentz. Paris (Payot et Cie), 1917.

Essais sur les rapports du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif dans le canton de Bâle-Ville. Paris (Sagot et Cie), 1921.

Edition critique des **Conversations avec Goethe**, de Frédéric Soret dans la « Collection des textes rares et inédits ». Paris (Editions Montaigne, F. Aubier), 1932.

Les importations de produits agricoles italiens en Allemagne de 1890 à 1925. Paris (Marcel Rivière), 1935.

LA POLITIQUE DOUANIÈRE DE L'ALLEMAGNE

DEPUIS L'AVÈNEMENT DE CAPRIVI JUSQU'EN 1925

THÈSE PRINCIPALE

POUR LE DOCTORAT ÈS LETTRES

PRÉSENTÉE A LA FACULTÉ DES LETTRES DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

PAR

Adrien ROBINET DE CLERY

PROFESSEUR AGRÉGÉ

DOCTEUR EN DROIT

PARIS

LIBRAIRIE DES SCIENCES POLITIQUES ET SOCIALES
MARCEL RIVIÈRE

31, rue Jacob et 1, rue Saint-Benoît

1935

La Faculté n'entend donner aucune approbation, ni improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



INTRODUCTION

1828



Digitized by the Internet Archive
in 2026

INTRODUCTION

Plus qu'en aucun autre pays d'Europe, la politique douanière a été liée en Allemagne, pendant tout le xix^e siècle, au développement de la vie nationale dans son ensemble. Ce n'est pas un hasard si, à l'aube du siècle, Fichte a publié un essai intitulé *Der geschlossene Handelsstaat* (L'Etat commercial fermé) qui préconisait le protectionnisme le plus outrancier qu'on puisse imaginer comme corollaire d'une espèce de socialisme d'Etat. Le système économique de Fichte aboutit, en effet, à la suppression absolue de tous les échanges internationaux, à la fermeture complète des frontières douanières dans l'Etat idéal conçu par lui et arrivant à se suffire entièrement par propres moyens. L'influence du système en question fut très grande sur les économistes comme sur les hommes politiques. Mais il est clair que l'unité économique dont parlait Fichte ne pouvait être une des principautés minuscules qui étaient si nombreuses en Allemagne au moment de la Révolution française. Dédié au ministre danois Struensee qui avait accueilli le philosophe exilé, ce livre se rapportait, semble-t-il, à une Prusse élargie comme celle qui devint l'Empire allemand de 1871 (1), dans tous les cas à un pays suffisamment riche et suffisamment étendu pour ne pas avoir besoin d'importer des régions avoisinantes les produits nécessaires à sa subsistance.

(1) Peu importe si, dans l'Allemagne de Guillaume I^{er} et de Bismarck, le disciple de Kant n'eût pas tout à fait reconnu son œuvre. Voir, à ce propos, dans *l'Etat commercial fermé*, le chapitre III du livre III, relatif aux frontières naturelles : « *Ein Staat, dit Fichte, der im Begriffe ist, sich als Handelsstaat zu verschliessen, muss vorher in diese seine natürlichen Grenzen entweder vorruecken oder sich einschraenken* ». (Un Etat qui se propose de se constituer en « Etat commercial fermé » doit, auparavant, atteindre ses frontières naturelles ou se replier dans les limites de ces frontières.)

En passant de l'histoire des idées à celle des événements on fait la même constatation. Est-il vrai que le maître d'école prussien a vaincu l'Autriche en 1866? Ne serait-ce pas, dans une aussi large mesure au moins, la lente absorption économique réalisée par la Prusse? Avant d'avoir un Reichstag, l'Allemagne, telle qu'elle est à peu près dans ses limites territoriales présentes, eut un Parlement douanier (2). C'est en grande partie, parce que son action constituait l'aboutissement d'une politique douanière à longue portée que la Prusse eut si facilement et si vite raison de l'Autriche au moment de Sadowa. De 1818 à 1854 une série de patients efforts a permis la constitution d'une unité économique coïncidant à peu près avec le territoire douanier du Reich actuel, c'est-à-dire d'une unité économique dont l'Autriche était exclue. L'Autriche ne comprit que trop tard l'intérêt qu'il y aurait eu pour elle à entrer dans le *Zollverein*, et cela accrut encore son infériorité en 1866. A ce moment, les Etats du Sud étaient déjà unis à la Prusse, en dépit de toutes les dissensions politiques, par le lien économique le plus puissant qui soit, l'union douanière complète (3).

Une victoire autrichienne à Sadowa-Koeniggratz eût vraisemblablement été un succès sans lendemain, car elle eût provoqué, dans toute l'Europe centrale, un bouleversement économique semblable à celui qu'amena l'effondrement de la double monarchie en 1918. Le triomphe de la Prusse, au contraire, n'a

(2) A la suite de son voyage en Rhénanie, Victor Hugo écrivait, en juillet 1841, dans la conclusion de son livre intitulé *Le Rhin*: « ... Les mêmes phénomènes constitutants se manifestent en Allemagne et en France. Ce que l'établissement des départements a fait pour la France, l'union des douanes le fait pour l'Allemagne; elle lui donne l'unité ». M. Henri Hauser, dans son livre sur *Les méthodes allemandes d'expansion économique*, Paris (Armand Colin), 1919, 8^e édition, résume ce développement en une brève formule. « En Allemagne, l'Empire douanier a précédé l'Empire politique », p. 190.

(3) Voir entre autres, Theodor Plaut, *Deutsche Handelspolitik* Leipzig (Teubner), 1924, première édition, p. 35-39 et 46-47. M. Plaut écrit dans le livre qu'il consacre à la politique commerciale de l'Allemagne (*Op. cit.*, p. 47): « L'union douanière a rendu possible l'unité de l'Empire allemand ». En pleine guerre de 1866, les douaniers bavarois percevaient à la frontière autrichienne, malgré les hostilités avec la Prusse, des droits de douane au profit du *Zollverein* qui n'avait pas cessé d'exister. (Voir W. Weber, *Der deutsche Zollverein, Geschichte seiner Entstehung und seiner Entwicklung*, Leipzig, 1869, p. 463.) Lorsque l'Autriche voulut entrer trop tard, avec tous les territoires disparates de la monarchie des Habsbourg, dans l'union douanière allemande, les efforts de la Prusse qui sentait le danger tendirent, depuis février 1853 jusqu'à décembre 1863, à l'élimination de l'Autriche.

fait que consacrer un état de choses préparé longtemps à l'avance par la politique du *Zollverein*.

Dans ces conditions, les problèmes douaniers prennent, pour l'Allemagne du xix^e et du xx^e siècle, une signification spéciale. De Fichte à Friedrich Naumann, en passant par Friedrich List, ils ont sollicité l'attention, non seulement de quelques techniciens spécialistes, mais des plus grands esprits de la nation. On conçoit donc qu'ils aient sans cesse préoccupé l'opinion allemande de 1800 à 1925 et qu'ils continuent à la préoccuper.

Si l'Empire bismarckien eut comme principe la force, il a dû également se fonder sur une politique douanière appropriée. Ainsi, il n'y a rien d'étonnant à ce que, pendant la guerre mondiale, le rêve de nombreux Allemands ait pris la forme d'une hégémonie économique s'appuyant sur une union douanière plus vaste encore. Ce fut la fameuse conception du *Mittleuropa* de Friedrich Naumann (4). Cet ancien pasteur démocrate semble n'avoir pas cru tout à fait possible la réalisation du programme politique des annexionnistes. L'histoire du *Reichsland* d'Alsace-Lorraine, celle du Slesvig, de la Pologne, de la Haute-Silésie parlaient, à cet égard, un langage éloquent. C'est pourquoi tant d'hommes éclairés se sont ralliés, après 1914, à l'annexionnisme économique déguisé qu'aurait constitué l'Union douanière de l'Europe Centrale et Orientale, se prolongeant jusque dans le Proche Orient et jusqu'en Asie par le chemin de fer Berlin-Bagdad. L'Empire allemand eût-il joué, dans le *Mittleuropa* ainsi envisagé, le même rôle que la Prusse dans l'ancien *Zollverein*? Les événements de l'automne de 1918 ne nous ont pas permis de répondre à cette question.

Avec l'effondrement militaire et politique des Empires centraux, toute pensée d'hégémonie mondiale paraît momentanément avoir disparu. Cependant des économistes dont les visées étaient plus modestes (5) voulaient préparer l'union

(4) Friedrich Naumann, *Mittleuropa*, Berlin (G. Reimer), 1915.

(5) Leur œuvre a été ce que les économistes allemands ont appelé le « schéma de Salzbourg » (*Salzburger Schema*). Une des premières études écrites à ce sujet d'un point de vue vraiment international est l'article de l'éminent sociologue Roberto Michels paru dans la *Riforma sociale* de Turin (mai-juin 1916). L'article est intitulé : « *Sull' idea dell' unione doganale tra gli imperi centrali* » (L'idée d'une union douanière des Empires centraux); il contient de nombreuses notes bibliographiques (*Riforma sociale*, 23^e année, t. XXVII, fasc. 5-7).

douanière gigantesque de l'avenir par la réalisation d'un *Zollverein* plus limité entre l'Allemagne des Hohenzollern et l'Autriche-Hongrie des Habsbourg. Des pourparlers précis avaient même été entamés à ce point de vue et nous aurons à y revenir. Mais, en 1919, tout cela semblait dépassé par les faits.

De ces tentatives il ne subsiste plus que l'aspect économique de l'effort « rattachiste » vers l'« *Anschluss* ». On voudrait, puisqu'on ne peut plus aller jusqu'aux Portes de Fer, reporter, au nom du principe des nationalités, la frontière politique et douanière du Reich au delà de Vienne et au delà de Gratz. Sans doute, les articles 80 du Traité de Versailles et 88 du Traité de Saint-Germain endiguent ici les désirs d'expansion commerciale. Mais, l'Allemagne, sentant l'intérêt qu'il y a, pour elle, à établir des liens économiques étroits avec la République ou l'Etat fédéral d'Autriche, a préparé, en dépit de tous les obstacles, l'union douanière austro-allemande sans se soucier beaucoup des difficultés qui subsistaient (6) et des résistances qui s'accroissaient.

Le Reich doit, croyons-nous, sa configuration géographique actuelle autant à sa politique douanière qu'à des nécessités historiques (7). L'évolution de cette politique au cours des

(6) Voir notamment, pour la période préhitlérienne, l'article de M. Julius Wolf, professeur à l'Université de Berlin, dans la *Germania* du 13 avril 1926, M. J. Wolf ne fait, d'ailleurs, que reprendre, pour la République ou l'Etat fédéral d'Autriche, l'idée qu'il avait déjà développée pendant la guerre pour l'Empire austro-hongrois dans la brochure intitulée : *Ein deutsch-oesterreichisch-ungarischer Zollverband*. Leipzig (Scholl), 1915.

(7) Au point de vue des frontières naturelles, de la communauté de civilisation, des traditions linguistiques et religieuses, un vaste Etat continental comprenant le Rhin Moyen ainsi que le Haut-Danube avec leurs principaux affluents, eût constitué un tout peut-être aussi homogène que le Reich actuel. Ce plan a été envisagé en 1919 à la fois par les séparatistes rhénans, les particularistes bavarois et les catholiques autrichiens. S'il fut vite rangé dans la catégorie des projets chimériques, la principale raison est une raison de politique douanière. On aurait brisé une unité économique antérieure à Bismarck et destinée à lui survivre; on aurait provoqué sans doute en Europe centrale un nouveau bouleversement d'une portée plus grande encore que celui qu'amena la disparition de la monarchie dualiste austro-hongroise en 1918.

Par ailleurs, dans son récent ouvrage : *1935... Paix avec l'Allemagne?*, Paris (Denoël et Steele), 1934, M. Régis de Vibraye fait avec une implacable logique le raisonnement suivant : Si l'on désirait en 1919 rétablir dans les pays allemands les souverainetés particulières d'autrefois, il fallait aller jusqu'au bout et supprimer le *Zollverein*, l'unité douanière elle-même. Il était nécessaire, écrit-il, pour que ces « souverainetés fussent autre chose que des façades »... de « détruire aussi l'unité douanière allemande, le

quarante dernières années fait l'objet du présent travail. Il se divise tout naturellement en trois parties : la première commence à la chute de Bismarck et elle va jusqu'au début de la guerre mondiale (1890-1914); la seconde correspond à la période des hostilités elles-mêmes (1914-1918); la troisième enfin (1918-1925), c'est la liquidation de la défaite, le recouvrement de l'indépendance douanière et la préparation des traités de commerce contemporains. Cette période trouve son aboutissement dans le nouveau tarif douanier qu'établit la loi du Reich portant la date du 17 août 1925. C'est là que nous arrêtons, pour le moment, cette étude. Nous nous réservons d'examiner autre part la politique douanière du Reich depuis cette date, lorsque les événements permettront d'avoir un recul historique suffisant.

Décembre 1934-janvier 1935.

Zollverein plus ancien de vingt ans » (il aurait même fallu dire de trente-sept ans, le *Zollverein* remontant au 1^{er} janvier 1834) que l'Empire allemand. Il ajoute plus loin : « Faute de cette précaution, l'Empire allemand eût subsisté intact à nos côtés. » (Voir : *Op. cit.*, p. 19.)

AVANT-PROPOS

TRENTE-CINQ ANNÉES DE POLITIQUE DOUANIÈRE
(1890-1925)

AVANT-PROPOS

Le travail que nous entreprenons ici embrasse une période de trente-cinq années, extrêmement complexe, puisqu'elle s'étend depuis l'avènement de Caprivi en 1890 jusqu'au vote de la loi douanière du 17 août 1925.

La politique commerciale s'est d'abord adaptée, pendant un quart de siècle environ, aux transformations décisives de la vie économique : l'Allemagne, en s'industrialisant à l'excès, a passé du plan national au plan mondial (1890-1914). La *Weltwirtschaft* qui domine les préoccupations des savants et des hommes d'affaires eut, bien entendu, sa répercussion sur les échanges de marchandises du pays avec l'extérieur. Mais il est impossible de saisir la transformation qui s'est alors opérée et qui fut, d'ailleurs, parallèle à un enrichissement sans précédent de l'Allemagne, sans jeter un coup d'œil en arrière qui nous ramène, dans l'histoire des idées, jusqu'à Fichte et jusqu'à Friedrich List, dans celle des événements politiques, jusqu'aux origines du *Zollverein*.

L'ascension de l'Allemagne vers la prospérité matérielle que nous traitons dans la première partie de cette étude est brusquement arrêtée au mois d'août 1914, dès le début de la guerre mondiale. Celle-ci remet en question les résultats acquis dans l'ordre économique, elle imprime à la politique douanière une direction différente de celle qu'elle avait prise précédemment. A mesure que les hostilités se prolongent, les soldats n'étant pas rentrés dans leurs foyers en 1914 « avant la chute des feuilles », comme on le leur avait imprudemment promis, l'édifice économique savamment échafaudé qui avait pris un développement formidable, semble être ébranlé jusque dans ses bases et la politique commerciale de l'Allemagne s'en ressent

d'une manière assez cruelle. Des années de misère et de disette succèdent aux années d'abondance. La défaite économique inéluctable précéda même la débâcle militaire. C'est là ce qu'expose notre deuxième partie.

Malgré les efforts d'ingéniosité qu'elle déploya pour tenir tête, commercialement aussi, au monde coalisé contre elle, l'Allemagne se réveilla, en novembre 1918, de ses rêves d'hégémonie universelle, privée de matières premières, avec une monnaie dépréciée, des stocks de marchandises épuisés, une marine marchande qu'il fallut livrer presque totalement à l'adversaire. Le pays était diminué matériellement et moralement, au milieu de l'hostilité ou de l'indifférence de ses voisins.

Avec cela, le Reich subissait un changement de régime qui transformait l'ordre des choses auquel les Allemands s'étaient accoutumés pendant quarante-sept années. Non seulement les trônes s'étaient écroulés, mais la centralisation sans doute inévitable s'accroissait. Des réformes ferroviaires et financières d'une énorme portée furent improvisées par un Etat dont les fondements étaient encore mal affermis. La paix signée, il s'agissait de retrouver l'équilibre à l'intérieur de limites territoriales réduites, en assumant des charges extérieures fort lourdes. Une inflation fiduciaire, presque sans précédent dans l'histoire universelle, compliqua le processus du relèvement économique. Les difficultés terribles au milieu desquelles il se débattait n'empêchèrent pas le Reich, affaibli, certes, mais non anéanti, d'envisager son essor commercial futur. La politique douanière se ressentit, bien entendu, de cette forte crise et elle dut s'adapter aux transformations causées par l'inflation, puis aux nécessités de la stabilisation et de l'assainissement économique; nous la suivons dans son développement jusqu'en août 1925, tel est l'objet de notre troisième partie.

Pour ne citer que quelques chiffres assez caractéristiques, la valeur totale du commerce extérieur allemand (exportations et importations), avait passé de 7 milliards 472 millions de marks en 1890, date où commence notre étude, à 16 milliards 400 millions de marks en 1910 et à 21 milliards 400 millions de marks en 1913, année qui précéda le conflit national.

Enfin, elle atteignait de nouveau 21 milliards 650 millions de marks en 1925, après être tombée pour ainsi dire à zéro en 1918 par suite du blocus.

Il ressort de cet exposé et de ces indications que le développement auquel nous assistons au cours des trente-cinq années dont il s'agit est fort loin de correspondre, pour la politique douanière en Allemagne, à une marche ascendante continue.

Après une expansion formidable, favorisée par une série de circonstances sur lesquelles nous reviendrons (1890-1914), le commerce extérieur se ressentit de l'ébranlement universel de la guerre, particulièrement dur à supporter pour la nation qui devait succomber sous les coups de ses adversaires (1914-1918). Vaincue au bout de quatre ans et trois mois, celle-ci accomplit alors, en dépit d'obstacles sans nombre, une tentative remarquable de rétablissement économique qui a eu des répercussions multiples sur sa politique douanière malgré les limitations et restrictions que prévoyait, tout d'abord, le Traité de Versailles (1918-1925).

C'est en quelque sorte, à l'étape initiale de cette tentative que s'arrête le présent travail. Par conséquent, le fait de savoir si les années qui ont suivi, jusqu'au développement de la crise économique actuelle, par exemple, ont été utilisées par l'Allemagne au mieux des intérêts de son redressement commercial sort certainement du cadre que nous nous sommes tracé.

En 1925, l'Allemagne recouvre, à partir du 10 janvier, sa liberté en matière de politique douanière. Le 17 août, elle éprouve le besoin de voter une nouvelle loi tarifaire modifiant assez sensiblement le tarif de 1902, loi sur la base de laquelle il va être possible de négocier avec les pays étrangers de nouveaux accords commerciaux dont le premier en date sera le traité italo-allemand du 31 octobre 1925. L'année en question marque donc bien une coupure assez nette au point de vue qui nous intéresse, ce qui nous permet d'interrompre à cette date la présente étude que nous aurons peut-être l'occasion de poursuivre ultérieurement dans les conditions indiquées plus haut.

PREMIÈRE PARTIE

AVANT 1914

LIVRE PREMIER

LA POLITIQUE DOUANIÈRE DE L'ALLEMAGNE
AVANT 1890

CHAPITRE PREMIER

ORIGINES DU PROTECTIONNISME ALLEMAND :
DE FICHTE A LIST

Depuis le déclin des théories mercantilistes, protectionnisme et libre échange se sont tour à tour partagé la faveur des hommes d'Etat et des hommes de science dans tous les pays. En Angleterre et en France, le libéralisme manchestérien issu d'Adam Smith devait aboutir, au milieu du ^{xix}^e siècle, à la grande poussée libre-échangiste de Cobden et de Bastiat. En Allemagne, dans les débuts du Zollverein, cette union douanière nouvelle eut à se prononcer assez rapidement pour l'abaissement général des droits de douane, c'est-à-dire pour la théorie alors en vogue dans toute l'Europe. Mais l'Empire allemand de Guillaume I^{er} fit assez vite machine en arrière et, au point de vue douanier, l'avènement de Caprivi où nous faisons commencer la présente étude marque, malgré les apparences, la continuation de l'ère protectionniste inaugurée par Bismarck.

Quoi qu'il en soit les deux doctrines qui sont à la base de tous les conflits de politique douanière ne manqueront pas non plus de s'affronter en Allemagne au cours de la période que nous allons étudier (1).

Le protectionnisme n'était, vers 1890, que l'expression économique présente de cette politique des réalités (*Realpolitik*) tant prônée par les successeurs de Bismarck. Quant au libre échange, il se présentait soit comme le vestige d'un passé où les charges de la paix armée étaient moins écrasantes et la concurrence industrielle moins âpre, soit comme l'espoir plutôt lointain d'un avenir de conciliation et de collaboration internationales.

(1) Gustav Schmoller exagérait évidemment un peu quand, au protectionnisme et au libre échange, il crut pouvoir opposer une espèce « d'historisme » formant selon lui une troisième conception possible (*Schriften des Vereins für Sozialpolitik*, Band 49, Leipzig 1892, p. x de la préface). Il s'agit, tout au plus, d'un protectionnisme ou d'un libre-échangisme atténué au contact des nécessités quotidiennes, le protectionnisme intégral et le libre-échangisme intégral étant, l'un et l'autre, inapplicables dans l'état présent de la politique commerciale.

Ainsi, pour bien saisir l'aspect particulier à l'Allemagne et à sa mentalité propre qu'ont pris les questions douanières, il est utile, croyons-nous, de rappeler, en nous inspirant d'études récemment parues, notamment de celle de M. Pierre Benaerts (2), les origines du protectionnisme allemand.

*
**

Les origines du protectionnisme allemand remontent assez loin dans l'histoire des doctrines économiques. En ce qui concerne l'Empire bismarckien, ce sont sans doute les réformes douanières du chancelier de fer lui-même, puis celles de Caprivi, qui ont amené l'avènement d'un protectionnisme, modéré d'abord, intense dans la suite. Mais la thèse de la protection douanière indispensable à la production nationale est beaucoup plus ancienne. Si l'*Etat commercial fermé* de Fichte que nous citons par ailleurs (3) a été pour beaucoup dans l'unification nationale et dans le développement de la théorie des frontières naturelles en Allemagne, cet ouvrage est également un manuel de protectionnisme intégral. La protection de l'agriculture et de l'industrie nationales revêt une forme prohibitive pour les produits d'origine étrangère. Des barrières douanières existent à la frontière pour toutes les marchandises étrangères sans exception et ce qui caractérise ces barrières dans le système préconisé par Fichte, c'est qu'elles sont infranchissables. Rarement le nationalisme économique présente un caractère aussi exclusif.

Continuant Fichte et l'adaptant aux expériences faites en Amérique, Friedrich List, un des plus grands économistes du siècle dernier en Allemagne, développe également dans son *Système national d'économie politique* (4) la thèse de la pro-

(2) Cf. Pierre Benaerts. *Les Origines de la grande industrie allemande*. Paris (F.-H. Turot) 1933, p. 13 à 248.

(3) Voir notre Introduction, p. VII.

(4) Friedrich List, *Das nationale System der politischen Oekonomie*. Stuttgart (Cotta), 1841. Nouvelle édition commentée par Heinrich Waentig, Iéna, 1922.

La « Friedrich List-Gesellschaft » prépare une édition complète définitive des œuvres du grand économiste, édition dont plusieurs volumes (III, IV, V) ont paru chez l'éditeur berlinois Reimar Hobbing.

Il semble que M. Pierre Benaerts exagère un peu quand il souligne le rôle des hommes d'Etat prussiens Fr. von Motz (*Op. cit.*, p. 31-52), Maassen (*Op. cit.*, p. 34-72) et Eichhorn (*Op. cit.*, p. 48-57) pour restreindre à plaisir celui de Friedrich List (*Op. cit.*, p. 63-64) et du ministre badois Nebenius (*Op. cit.*, p. 64-66).

tection douanière. Ainsi, malgré un court intermède de libre-échange vers la fin du *Zollverein* et le début du nouvel Empire de 1871, c'est toujours le protectionnisme qui a été dans la tradition nationale de ceux qui furent les pères spirituels de l'unité. Il y a donc là autre chose qu'une thèse adoptée ou rejetée selon les circonstances. C'est une des idées qui semblent essentielles à la prospérité économique, telle que l'envisage l'Allemagne.

Le système protectionniste qui s'est ainsi développé n'a rien de commun avec la multiplicité des droits perçus à l'intérieur d'un pays comme la Prusse conformément à l'ancienne loi douanière de 1788. Ces barrières de province à province applicables à plus de 2.775 produits différents constituaient bien des entraves à la circulation des marchandises; mais elles gênaient encore plus le commerce intérieur que le commerce international. Aussi, comprend-on les plaintes des industriels prussiens qui voyaient les frontières des autres pays fermées à leurs produits, alors que le marché allemand restait accessible à l'importation étrangère. Avant la loi du 26 mai 1818, l'industrie prussienne rencontrait exactement les mêmes difficultés pour écouler ses produits dans les Etats de l'Allemagne du Sud (Bavière, Wurtemberg, Bade) ou de l'Allemagne centrale (Hesse, Ville Libre de Francfort-sur-le-Mein) que l'industrie anglaise ou française. La constitution d'un Etat commercial absolument fermé qui, après avoir atteint les frontières naturelles, vivrait sur lui-même et se suffirait à lui-même, telle que Fichte l'a décrit au Chapitre VII de son essai, a donc pu sembler être un progrès par rapport à un pareil état de choses.

Le *Zollverein* du 1^{er} janvier 1834 qui fit tomber presque toutes les barrières douanières depuis la Mer Baltique jusqu'au Lac de Constance ne fut qu'à moitié protectionniste; les théories d'Adam Smith avaient encore des partisans assez convaincus dans l'administration prussienne. Mais le protectionnisme du *Zollverein* après 1843 devint plus rigoureux sous l'influence des industries nouvellement créées dans l'Allemagne du Sud et peut-être aussi de la propagande inlassable de Friedrich List. Un protectionnisme au demeurant assez modéré était loin de déplaire à l'apôtre du système national de l'économie politique. List rend hommage aux efforts du baron de Cotta et

dans son aperçu historique il sait apprécier, à sa véritable valeur, la législation douanière prussienne du 26 mai 1818 et celle du *Zollverein* en 1811 qui en est directement issue (5).

Comme le fait remarquer sa plus récente biographie, List est le journaliste par excellence (6). C'est avec ses qualités de publiciste qu'il souligne le contraste existant entre la théorie et la pratique vers 1840. L'introduction de son *Système national de l'économie politique* se fonde sur cette antithèse. Les théoriciens subissaient l'influence de François Quesnay, d'Adam Smith, de J.-B. Say et de Sismondi; ils se prononçaient en faveur du libre échange; dans la pratique, au contraire, il existait presque partout, aux environs de 1840, des droits protecteurs élevés. Cette opposition entre la théorie et la pratique a-t-elle vraiment sa raison d'être dans l'état actuel des choses? C'est ce que se demande List. Les hommes en contact perpétuel avec les réalités auraient-ils été induits en erreur? S'enliseraient-ils dans une routine dangereuse? Avant de répondre à cette question par l'affirmative, l'économiste souabe décide d'interroger l'histoire.

La réponse qu'elle lui fournit l'amène aux résultats suivants. Les mercantilistes se sont trompés comme les physiocrates, les uns pour n'avoir envisagé que la situation économique de leur propre pays, pour n'avoir pas été cosmopolites, les autres, pour l'avoir été trop, c'est-à-dire pour avoir songé à l'humanité entière, sans tenir compte des réalités vivantes que constituent les différentes nations. C'est donc une synthèse du mercantilisme et de la physiocratie que F. List a voulu tenter. Les mercantilistes n'ont aperçu que les restrictions à établir, car leur système étroit a laissé de côté l'humanité et il a perdu de vue que le libre échange devait être la fin suprême de la politique commerciale lorsque la capacité de production et le niveau d'existence des diverses nations auraient atteint le même degré. Les physiocrates sont tombés dans l'excès contraire; ils ont raisonné dans l'abstrait. Ils ont supposé une unité du genre humain qui est encore loin d'être réalisée; ils ont laissé de côté le facteur national. C'est ce que

(5) Friedrich List, *Das nationale System der politischen Oekonomie*, livre I, chapitre VII, p. 173-174 dans l'édition Heinrich Waentig Iéna (Gustav Fischer), et p. 146 dans l'édition originale de Stuttgart (Cotta) (1841).

(6) K. A. Meissinger, *Friedrich List der tragische Deutsche*. Leipzig (Paul List Verlag), 1930, p. 210.

List a toujours voulu éviter, non seulement dans le grand ouvrage qui a fait sa réputation économique internationale, mais dans un premier essai moins connu écrit en français dès 1837 et qui constituait une réponse à la question mise au concours par l'Académie des Sciences morales et politiques de Paris, question posée de la façon suivante : « Lorsqu'une nation
« se propose d'établir la liberté du commerce ou de modifier
« sa législation sur les douanes, quels sont les faits qu'elle
« doit prendre en considération pour concilier de la manière
« la plus équitable les intérêts des producteurs et ceux de la
« masse des consommateurs? » (7)

Pour ces deux ouvrages la devise de List exprime fort bien la synthèse qu'il a tenté de réaliser : elle est : « Et la patrie et l'humanité! » Il suffit de l'indiquer pour montrer dans quelle mesure les origines idéologiques du protectionnisme allemand se rapprochent du *Weltbuergerium* de l'époque classique ainsi que de la philosophie des lumières.

A vrai dire, au commencement du ^{xx}e siècle, on se montrait assez réservé sur la valeur pratique et actuelle des conceptions de List. Karl Jentsch, dans une biographie très louangeuse, souligne surtout, en 1901, les différences existant en Allemagne entre la période héroïque du *Zollverein* aux environs de 1840 et l'Empire wilhelmien des premières années du ^{xx}e siècle, qui avait atteint une prospérité matérielle auparavant insoupçonnée (8).

Sept erreurs sont possibles, selon Friedrich List, dans l'application trop hâtive d'un système protectionniste. En premier lieu, on ne peut perdre de vue que les droits protecteurs remplissent surtout des fins éducatives. Ensuite, il faut éviter de les établir dans les pays qui, en raison de leur superficie, de leur configuration géographique ou de leur climat, n'ont pas une industrie importante. Troisièmement, on doit s'abstenir d'étendre la protection douanière aux matières premières et aux produits agricoles. Quatrièmement, il convient de ne

(7) Voir le quatrième volume de l'édition citée plus haut et publiée par les soins de la Friedrich List-Gesellschaft; il est retraduit du français et intitulé en allemand : *Das natuerliche System der politischen Oekonomie* (644 pages). La publication en a été faite par MM. Edgar Salin et Arthur Sommer.

(8) Karl Jentsch, *Friedrich List*, Wittenberg (A. Ziensen), 1901, dans la collection *Geisteshelden* (Héros de l'esprit), p. 169-170.

pas apporter d'obstacle aux exportations de matières premières sous prétexte de venir en aide à l'industrie au détriment de l'agriculture. En cinquième lieu, il faut se garder de continuer la protection quand l'industrie déjà florissante est parfaitement en état de s'en passer. En sixième lieu les protectionnistes doivent s'abstenir de négliger la solidarité des nations entre elles.

Enfin et surtout les partisans de la protection douanière ont tort de s'opposer, par suite d'un réalisme terre à terre, aux tendances cosmopolites de fraternité universelle, le bien-être de l'humanité entière demeurant, d'après la devise elle-même de List, un des objets essentiels de l'économie (9).

Au point de vue de la forme que doivent revêtir les droits de douane, List, reprenant une idée préconisée par Fichte sous une autre forme dans l'*Etat commercial fermé* (10), se montre peu favorable aux droits *ad valorem* sur les produits d'un prix élevé. Ces droits favorisent, pense-t-il, la fraude et la contrebande. List revient sur ce point à diverses reprises (11). Ce sont les produits manufacturés d'usage courant qui doivent être grevés des droits de douane les plus considérables.

Bref, parmi les idées qui sont chez List au premier plan, on peut signaler celle de la sécurité des approvisionnements en cas de guerre ou de crise internationale; celle du caractère éducatif des droits qui doivent mettre la législation douanière en état d'assurer les progrès de l'industrie dans les pays les moins développés économiquement.

L'auteur du *Système national de l'économie politique* s'est tué près de Kufstein le 30 novembre 1846. Oubliée en partie par la génération qui suivit (12), sa thèse a été reprise par les

(9) F. List, *Op. cit.*, livre III, chapitre XXIX, p. 448-449 dans l'édition Waentig, Iéna (Gustav Fischer), p. 461-468 dans l'édition originale, Stuttgart (Cotta).

(10) Fichte estimait que, pendant la fermeture de « l'Etat commercial », ce dernier devait vendre relativement à meilleur marché, par conséquent ne pas trop grever les produits de luxe dont l'introduction en fraude aurait alors été facile. (Voir *Der geschlossene Handelsstaat*, livre III, chapitre VI.)

(11) *Op. cit.* d'une part, livre II, chapitre XXVI, p. 419-420 de l'édition Waentig, Iéna (Gustav Fischer), p. 432 de l'édition originale, Stuttgart (Cotta); d'autre part, p. 422 de l'édition Waentig, Iéna (Gustav Fischer), p. 434 de l'édition originale Stuttgart (Cotta).

(12) Cet oubli n'a pas jamais été total. Et tout en soutenant une thèse juste dans l'ensemble, M. Pierre Benaerts exagère, à notre avis, dans l'autre sens, lorsqu'il rabaisse à plaisir le rôle intellectuel de Friedrich List et le rôle pratique du ministre badois Carl Friedrich Nebenius (sur ce dernier

promoteurs de la réforme douanière allemande de 1879 qui, après un court essai de libre échange, introduisirent à nouveau le protectionnisme dans le tarif douanier de l'Empire bismarckien.

voir : L. Beck. *C. F. Nebenius*. Mannheim, 1866) dans la formation du *Zollverein* pour mieux mettre en lumière l'influence d'Allemands du Nord tels que Eichhorn, Maassen et Motz qui furent sans aucun doute d'excellents artisans de la politique économique prussienne (Cf. P. Benaerts. *Les Origines de la grande industrie allemande*. Paris, H. F. Turot, éditeur, p. 63 à 66, d'une part, p. 42 à 58, d'autre part). Sous prétexte de détruire une « légende », comme dit l'auteur, il convient, croyons-nous, de se garder d'en créer une autre. Le témoignage de Treitschke qui est si souvent sujet à caution et qui cite dans une de ses études des *Preussische Jahrbuecher* la brochure d'un certain L. Kuehne (lequel aurait été le confident de la pensée de Motz) remontant à 1841 sur les origines du *Zollverein* ne suffit pas pour nous convaincre absolument à cet égard (*Op. cit.*, p. 65 et 66).

CHAPITRE II

PROTECTIONNISME DU *ZOLLVEREIN*

L'adhésion de l'Union douanière bavaroise-wurtembourgeoise au *Zollverein* prusso-hessois en 1833 marque une date essentielle dans l'histoire économique de l'Europe, car elle a fait passer l'Allemagne au rang des grandes puissances commerciales (1). Les obstacles à l'expansion du *Zollverein* provenaient en partie de ce qu'on avait appelé l'Union commerciale de l'Allemagne centrale (*Mitteldeutscher Handelsverein*). Ces obstacles sont tombés sous l'influence de cet événement qui relie définitivement le nord au sud. En effet, l'Union rivale dont le but était purement négatif fut abandonnée dès 1831 par la Hesse-Cassel et elle n'a plus eu ensuite qu'à se dissoudre. La Saxe d'abord, les neuf Etats de Thuringe ensuite, après avoir conclu entre eux une alliance douanière, adhèrent simultanément au *Zollverein*. L'unité économique et commerciale, signe avant-coureur de l'unité politique, était réalisée, elle entra en vigueur dans la nuit du 31 décembre 1833 au 1^{er} janvier 1834. Sans doute, elle n'était pas complète. Il faut attendre vingt années l'adhésion du Hanovre, de l'Oldenbourg et de Brunswick. Quant aux villes libres hanséatiques de Hambourg et de Brême, elles ne furent soumises au régime douanier commun qu'une vingtaine d'années après être entrées dans le nouvel Empire allemand.

Quoi qu'il en soit, le *Zollverein* est désormais une force avec laquelle il faut compter, c'est le prédécesseur direct en matière de politique douanière de l'Empire bismarckien ainsi que du Reich de 1919. Il convient donc de rappeler en deux mots ce que fut cette politique.

(1) Sur les efforts de Palmerston en Angleterre, du Comte d'Argout en France, sous la Monarchie de Juillet, et enfin Metternich en Autriche, pour tenter de faire obstacle à ce développement, voir : Pierre Benaerts. *Les Origines de la grande industrie allemande*, Paris, 1933, p. 73 à 78, p. 78 à 88, et p. 88 à 94 respectivement.

Friedrich List a loué, comme nous l'indiquions plus haut, le protectionnisme modéré du tarif prussien de 1818 qui est resté la base des tarifs du *Zollverein*. A partir de janvier 1834, ce dernier s'étendant rapidement (2), il a fallu apporter des modifications aux taux primitivement fixés et elles ont toutes été dans le sens d'une accentuation des tendances protectionnistes.

Cette accentuation est due à une série de raisons. Tout d'abord, le *Zollverein* poursuivait, à côté de son caractère économique, un but politique de plus en plus net : assurer en Allemagne l'hégémonie de la Prusse, éliminer de toute union douanière sa rivale, l'Autriche; enfin, préparer l'unité du futur Empire allemand (3). Pour arriver à un pareil résultat il fallut que le Gouvernement prussien fit une foule de concessions que n'aurait pas exigées son régime douanier. On vivait à Berlin dans la crainte perpétuelle de voir les Etats du Sud et du Centre quitter l'Union. Malgré la tendance libre-échangiste, tout en laissant à la charge entière de la Prusse la présidence du *Zollverein*, on en arrivait à établir des droits d'entrée presque prohibitifs. La Prusse avait voulu faire une part aussi large que possible à chacun des membres de l'Union. Il en est résulté que, dans les conférences générales du *Zollverein* qui avaient lieu périodiquement, chaque Etat, petit ou grand, avait une voix et que toutes les décisions devaient être prises à l'unanimité des suffrages.

En conséquence, rarement un tarif douanier a autant manqué de souplesse. Quand on vante les avantages politiques du *Zollverein* pour l'Allemagne du xix^e siècle, c'est un élément qu'on perd parfois de vue. En fait, la Prusse et les autres membres de l'Union ont été empêchés d'adapter leurs tarifs à la situation économique qui a transformé les conditions de la production et modifié le niveau général des prix. Très

(2) En 1835 s'y sont joints les Etats de Bade et de Nassau ainsi que la ville libre de Francfort-sur-le-Mein.

(3) Dans ses *Dreizehn Buecher der deutschen Seele*, (Munich, A. Langen-G. Muller, éditeurs, 1934), l'écrivain Wilhelm Schaefer célèbre le *Zollverein* comme une étape essentielle de l'unité nationale. Il dit textuellement (*Op. cit.*, p. 341) : « Von Preussen nach Bayern, von Hamburg zum Bodensee gingen die zollfreien Waren, als ob das Vaterland Wirklichkeit waere. Der Kaufmann hattegesiegt über den frommen Geheimrat ». (De Prusse en Bavière, de Hambourg au Lac de Constance les marchandises circulaient en franchise douanière comme si la patrie commune était devenue une réalité. Le négociant avait triomphé de la piété dynastique du conseiller secret.)

sagement, le tarif prussien de 1818 se proposait de ne jamais dépasser pour les droits de douane un taux moyen atteignant 10 % de la valeur des produits importés et de rester en dessous de ce taux chaque fois que la situation de l'industrie le permettrait.

Par suite des progrès techniques et de la baisse générale des prix, le taux primitif de 10 % était fréquemment devenu un taux de 25 %, de 50 %; même, dans certains cas, de 100 %. Et toute initiative, en vue de l'abaissement de ce taux était impossible ou condamnée à un échec presque certain en raison de l'organisation interne du *Zollverein* lui-même.

D'autre part, les Etats du Sud, protectionnistes par nature et craignant la concurrence des produits manufacturés étrangers sur le marché allemand, insistaient pour le relèvement de certains droits. En pratique, ce fut dans ce sens que des retouches de détail furent apportées au tarif du *Zollverein*, notamment sur l'initiative de l'industrie sidérurgique et de l'industrie textile.

La Prusse, malgré ses tendances libre-échangistes et son désir de gagner le Hanovre, l'Oldenbourg et le Brunswick à sa politique douanière, restait impuissante en regard d'une pareille situation. Il lui fallut même employer la manière forte lors de la conclusion du traité de commerce avec le Hanovre en date du 7 septembre 1851. Ce n'est qu'après avoir dénoncé le *Zollverein* et après avoir menacé de les en exclure à titre définitif qu'elle put triompher des résistances des Etats du Sud. Nous ne retracerons pas le détail des laborieuses négociations qui furent infructueuses à Vienne, mais couronnées de succès à Berlin et qui aboutirent au renouvellement, pour douze ans, et sans l'Autriche, du pacte douanier à partir du 1^{er} janvier 1854. Il faut cependant en retenir que ce sont plutôt des considérations politiques que des avantages économiques qui eurent une influence prépondérante sur les pourparlers en question. La rivalité austro-prussienne est au premier plan. Quant au développement des forces productives de l'Allemagne, au sens où l'entendait Friedrich List, dont l'œuvre était momentanément tombée dans l'oubli, il joua seulement un rôle secondaire.

Le protectionnisme du *Zollverein* est donc assez loin d'être d'essence listienne. Il est certain qu'on a eu une tendance à

abuser, après coup, du nom de List pour justifier les relèvements des droits de douane auxquels on procéda pendant la période postérieure à 1879. Il convient d'observer qu'aujourd'hui la biographie la plus récente de List (4) voit en lui plutôt le protagoniste de l'unité ferroviaire de l'Allemagne que celui de son unité douanière et il semble qu'il y ait là une grande part de vérité. Quant au protectionnisme du *Zollverein*, il provenait en partie d'aspirations politiques encore hésitantes et souvent mal dirigées. La Prusse savait bien pourquoi elle écartait la Belgique et la Hollande qui avaient manifesté des velléités d'adhésion aux environs de 1840. Il s'agissait d'éloigner de l'Union les Etats non allemands pour laisser au *Zollverein* son caractère strictement national. L'attitude de la Prusse vis-à-vis de l'Autriche, ses efforts pour séparer par une ligne douanière perpétuelle le Haut-Danube (Wurtemberg, Bavière) du Moyen Danube s'expliquent sans doute par le désir d'éliminer les parties non allemandes de la monarchie des Habsbourg, mais avant tout par la rivalité traditionnelle entre le cabinet de Berlin et celui de Vienne.

Le mouvement national grand-allemand de 1848 ne concevait guère un *Zollverein* excluant les pays autrichiens de langue allemande. Du reste, à partir de 1848 et malgré la réaction qui a suivi les journées révolutionnaires, le gouvernement de Vienne cherche à tout prix à entrer dans le *Zollverein* dont il devine enfin l'importance; il le fait d'ailleurs, plutôt pour contrecarrer l'influence prussienne que pour réaliser l'unité économique de la Grande-Allemagne. C'est l'œuvre du baron de Bruck, Ministre autrichien du Commerce (5), auquel on a rendu hommage pendant la guerre de 1914-1918 comme à un précurseur de *Mittleuropa*. Au premier abord, vis-à-vis de l'Autriche, la politique douanière prussienne suivie de gré ou de force par les membres du *Zollverein*, paraît étroite ou égoïste. Mais les dirigeants de Berlin ont eu leurs raisons pour agir ainsi; cela saute aux yeux si, au lieu d'examiner séparément les mesures qu'ils ont prises, on embrasse d'un seul coup d'œil l'unité de leur politique douanière entre 1818 et 1865.

Le problème de l'Union douanière austro-allemande rede-

(4) K.-A. Meissinger. *Friedrich List der tragische Deutsche*. Leipzig, 1930.

(5) Pour plus de détails sur la personnalité, l'œuvre du Baron de Bruck, nous renvoyons à sa biographie par l'historien autrichien Richard Charnatz.

viendra actuel pendant la guerre mondiale vers 1915-1916, mais il paraît alors loin d'être « mûr ». Nous aurons à examiner plus loin ce problème qui a des rapports étroits avec la question si souvent discutée du rattachement de la République autrichienne au Reich d'aujourd'hui. Toutefois, il est intéressant de signaler l'enthousiasme un peu puéril provoqué chez un professeur qui enseignait alors à l'Université d'Innsbruck, M. W. Gerloff (6); dans son exposé, ailleurs d'une sécheresse toute technique, il devient presque lyrique à la simple représentation de ce qu'aurait pu être, vers 1860, une union douanière avec l'Autriche. Citons le passage textuellement :

« Une union douanière de soixante-dix millions d'habitants, « tel était le mot d'ordre qui rallia des suffrages enthousiastes. « Un territoire au cœur de l'Europe s'étendant de la Baltique « à l'Adriatique, de la Mer du Nord à la Mer Noire ou presque, aurait dû constituer une unité économique. Les mineurs de Bohême et de Westphalie, l'industrie du fer de Styrie et les coutelleries de Solingen, les vigneronnsgrois et rhénans, les pâtres de la Puszta et les éleveurs de l'Oldenbourg, tous pouvaient se réunir pour une concurrence pacifique et une division fructueuse du travail. Les pays du *Zollverein* et ceux de la monarchie héréditaire habsbourgeoise dont l'activité économique atteignait, dans bien des branches de la production, un niveau semblable éprouveraient réciproquement leurs forces au sein de cette union douanière. La monarchie impériale aurait un débouché sur la mer libre; pour le *Zollverein*, l'antique voie des migrations de peuples vers le Proche Orient, s'ouvrirait soudain... Ces deux organismes deviendraient, dans tous les cas, beaucoup plus indépendants de l'étranger. Les industries, souvent florissantes depuis plusieurs générations, les richesses minières du sous-sol, l'agriculture et la sylviculture fourniraient des quantités d'approvisionnements, comme en possédait peut-être uniquement la Grande-Bretagne avec l'aide de ses seules colonies. Faïences de Vienne, porcelaine de Saxe, toiles de Silésie, dentelles de Venise, verrerie de Bohême, boiserie de Thuringe, produits pharmaceutiques du littoral adriatique, produits chimiques de la Prusse rhénane,

(6) M. W. Gerloff est aujourd'hui professeur à l'Université de Francfort-sur-le-Mein. Notons, d'ailleurs, qu'il est né à Crefeld le 24 juin 1880.

« métallurgie du Rhin inférieur et drap de Moravie, lin de
 « la plaine allemande du nord et soie de Lombardie, colza
 « de Poméranie et olives d'Italie, houblon de Bohême et orge
 « de Bavière, tout cela donne, à titre d'exemple, une idée de
 « la diversité et de la multitude des produits dans ce vaste
 « territoire douanier. » (7)

Mais ce rêve d'union douanière fut loin de s'accomplir; il se révéla contraire aux intérêts particuliers de la Prusse. Celle-ci, dans tous ses efforts économiques et toute sa législation douanière, poursuivait d'abord des buts politiques qui ont été, il faut le reconnaître, peu à peu réalisés.

Vis-à-vis de la Hollande et de la Belgique, notamment, qui avaient manifesté le désir d'adhérer au *Zollverein*, l'attitude de ce dernier fut assez incohérente.

Le Gouvernement néerlandais, auquel un F. List reprochait volontiers un égoïsme étroit dans les questions de transit fluvial et de navigation sur le Rhin, a vu le *Zollverein* lui faire toutes les concessions possibles pour les importations de sucre. La Belgique, au contraire, ce jeune royaume où l'auteur du *Système national de l'économie politique* avait été fort sympathiquement accueilli et dans l'avenir duquel il avait la plus grande confiance, fut moins bien traitée; il y eut même une véritable guerre de tarifs qui se prolongea jusqu'au traité de commerce et de navigation du 1^{er} décembre 1844. Il fut de nouveau question, à ce moment, d'une union douanière éventuelle entre la Belgique et le *Zollverein* (8).

A côté de la Hollande et de la Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg devait jouer, depuis l'époque de la Monarchie de Juillet jusqu'à la fin de la guerre mondiale de 1914-1918, au sein du *Zollverein* allemand, un rôle tout à fait spécial sur lequel il convient de donner quelques précisions.

Rappelons brièvement à ce propos que le Royaume des Pays-Bas de 1815 avait été constitué par les traités de Vienne pour

(7) Wilhelm Gerloff. *Die deutsche Zoll-und Handelspolitik von der Gruendung des Zollvereins bis zum Frieden von Versailles*, Leipzig (Gloeckner), p. 25 et 26.

(8) Voir à ce propos l'étude, publiée en français dans les *Schriften des Vereins für Sozialpolitik*, d'Ernest Mahaim : *La politique commerciale de la Belgique* (Band 49 intitulé *Die Handelspolitik der wichtigeren Kulturstaaten*. Leipzig 1892, p. 195-238, notamment p. 205). M. E. Mahaim écrit à propos de ce projet d'union douanière : « On en parla assez sérieusement, mais Louis-Philippe déclara qu'il en ferait un cas de guerre ».

former une barrière contre les désirs possibles d'expansion de la France vers le Nord. Un Grand-Duché de Luxembourg, rattaché, en théorie, au reste des Pays-Bas par une simple union personnelle, faisait partie de la Confédération germanique: il comprenait non seulement le territoire actuel du Grand-Duché, mais encore une série de districts wallons (Région de Neufchâteau et d'Arlon) qui constituent aujourd'hui le Luxembourg belge. La capitale du Grand-Duché, Luxembourg, déclarée forteresse fédérale (comme Mayence et Rastatt) avait été occupée par les troupes prussiennes, elle l'était restée, lorsque la Révolution de 1830 éclata en Belgique. Après cette Révolution, l'administration belge prit possession de tout le pays à l'exception de la capitale, la ville de Luxembourg, restée sous l'autorité du Grand-Duc-Roi dont les fonctionnaires se trouvaient protégés en fait, dans cette ville seulement, par les soldats du Roi de Prusse. Cette situation presque intenable prit fin à la Conférence de Londres le 19 avril 1839, quand la partie occidentale de l'ancien Grand-Duché (Neufchâteau, Arlon) fut cédée à la Belgique (168.000 habitants en 1840 et 4.418 kilomètres carrés), tandis que la partie orientale avec la forteresse de Luxembourg constituait le nouveau Grand-Duché (175.000 habitants en 1840 et 2.586 kilomètres carrés) et se séparait désormais, territorialement aussi bien qu'administrativement, de la Hollande, tout en conservant le même souverain (union personnelle, jusque vers la fin du XIX^e siècle (1890).

Il est curieux de constater que ce petit pays à la destinée historique singulière — qui ne se laissa jamais absorber par l'Empire allemand bismarckien — est entré dans le *Zollverein* avant le Brunswick, le Hanovre, le Mecklembourg et les Villes Hanséatiques et qu'il y resta plus de soixante-quinze ans, en dépit des changements politiques intervenus pendant ces trois quarts de siècle (1842-1919). Le traité du 8 février 1842 sanctionna le rattachement du Luxembourg au *Zollverein*. Ce traité, signé à La Haye entre les plénipotentiaires de Sa Majesté le Grand-Duc-Roi et ceux de Sa Majesté le Roi de Prusse, représentant les Etats adhérents au *Zollverein*, comporte vingt-trois articles et plusieurs annexes. Il est reproduit intégralement à la fin du premier volume de l'ouvrage que M. Albert Calmes, un économiste luxembourgeois, consacre à la politique douanière

de son pays (9). Nous ne pouvons entrer ici dans les détails et nous renvoyons pour cela aux études spéciales.

Contentons-nous de signaler en passant que le but visé par les éléments luxembourgeois a surtout été l'accroissement de la prospérité matérielle, la lutte contre le paupérisme et la contrebande (10) qui, depuis 1815, sévissait dans le Grand-Duché incapable de se suffire à lui-même. En 1841, d'ailleurs, le Luxembourg avait cherché à se rattacher à la Belgique au point de vue douanier et c'est après l'échec des négociations avec Bruxelles que, sous la pression des circonstances, le gouvernement grand-ducal se résigna à entrer dans l'Union douanière allemande. Du côté prussien, le désir de porter les limites du *Zollverein* jusqu'à l'extrême frontière occidentale de la Confédération germanique d'alors ne fut pas étranger aux préoccupations des négociateurs. Les pourparlers, commencés en juin 1839, avaient duré près de trois années, ils avaient passé par des phases très diverses. Les deux signataires du traité de février 1842, qui entra en application dès le mois d'avril de la même année, le Baron de Blochausen, du côté luxembourgeois-néerlandais et le Comte de Lottum, du côté prussien, avaient fait une œuvre durable laquelle devait avoir sa répercussion sur trois quarts de siècle de la politique douanière du *Zollverein* d'abord, de l'Empire allemand ensuite (11).

La guerre de 1866 étendit les limites du *Zollverein* par suite de l'annexion définitive du Slesvig-Holstein et du Lauenburg au Royaume de Prusse et par suite de l'accession à l'Union douanière du Mecklembourg-Schwerin et du Mecklembourg-Strelitz, rendue désormais inévitable, mais qui ne devint effective que le 11 août 1868 (12).

Néanmoins, en 1867, le Grand-Duché du Luxembourg faillit

(9) L'ouvrage paru en 1919 comprend deux volumes; l'ensemble est intitulé : *Der Zollanschluss des Grossherzogtums Luxemburg an Deutschland*. Voir le tome premier : *Der Eintritt Luxemburgs in den deutschen Zollverein (1839-1842)*, p. 198 à 232.

(10) Cf. la biographie du Ministre d'Etat luxembourgeois Emmanuel SERVAIS (né en 1811) citée par Albert CALMES. Voir t. I. *Der Eintritt Luxemburgs*, etc..., p. 33.

(11) Sur la cessation de l'Union douanière du Reich d'aujourd'hui avec le Luxembourg, voir, dans notre partie II : livre II, chapitre II; voir, en outre, les articles 40 et 41 du Traité de Versailles et A. CALMES, *Op. cit.*

(12) Voir dans Théodor PLAUT. *Deutsche Handelspolitik*, Leipzig (Teubner) 1924, 1^{re} édition, le tableau des dates d'accession au *Zollverein* des divers États et des diverses provinces, p. 37. *Id.*, 1929, 2^e édition, p. 80.

sortir, à ce moment, du *Zollverein* dont il ne faisait alors partie que depuis vingt-cinq ans (13). Un quart de siècle de relations économiques étroites avec le territoire douanier du *Zollverein* avait créé des liens assez forts pour que, en dépit des assurances données pour la neutralité politique perpétuelle du Grand-Duché, le représentant luxembourgeois, le Baron de Tornaco, fit une démarche réservant l'avenir. Il demanda expressément qu'à l'article 2 du Traité de Londres du 11 mai 1867 fût ajouté le membre de phrase suivant : « pour sauvegarder les droits commerciaux du Grand-Duché et sa faculté de conclure avec un Etat voisin une union douanière ». Les délégués de l'Autriche, de la France et de la Russie, puissances garanties de la neutralité luxembourgeoise, déclarèrent que cette neutralité avait un caractère surtout militaire et qu'elle n'affectait aucunement la liberté absolue, pour le Grand-Duché, de régler à sa guise le régime commercial auquel il entendait être soumis. Le représentant de la Prusse constata que la neutralisation du Luxembourg ne modifiait en rien le régime douanier de ce pays. Le Luxembourg, qui était resté dans le *Zollverein* en vertu de l'arrangement du 25 août 1865, y demeura donc conformément aux nouvelles stipulations du traité du 8 juillet 1868, bien qu'ayant cessé à ce moment de faire partie de la Confédération germanique, désormais disparue de la carte d'Europe. Ce petit pays n'eut pas à se repentir, jusqu'au 2 août 1914, du rattachement économique à l'Empire voisin, rattachement sous le régime duquel il connut une prospérité matérielle considérable. Le danger d'une pareille union douanière, sur laquelle vinrent bientôt se greffer des stipulations ferroviaires, n'éclata guère aux yeux de la majorité des Luxembourgeois qu'après la violation de leur neutralité par les troupes allemandes. Nous reviendrons, au cours de notre troisième partie (14), sur les circonstances dans lesquelles, immédiatement après la guerre mondiale, le Luxembourg est sorti du *Zollverein* dès la fin de 1918.

D'autres traités ont suivi les conventions signées par le *Zollverein* avec la Hollande et la Belgique, ce sont ceux avec la

(13) Il est évident que l'annexion à la France ou l'annexion à la Belgique dont il a été alors fortement question aurait entraîné de toute nécessité cette conséquence. Voir Albert CALMES, *Op. cit.*, t. II, p. 121 à 125.

(14) Voir partie III, livre premier, chapitre premier, du présent ouvrage.

Grande-Bretagne, le Danemark, le Portugal, la Turquie et même le Japon, la Chine, le Siam, etc... Ils montrent que le *Zollverein* a songé à tempérer la rigueur de son protectionnisme par une politique commerciale appropriée et par l'octroi de la clause de la nation la plus favorisée à une série de pays d'outre-mer, notamment.

Certes, il n'y avait guère, en dehors de cette clause, de stipulations bien précises dans ces traités de commerce; néanmoins ils prévoyaient, en général, divers avantages concédés à la navigation. Vu la complexité de la procédure et la lourdeur des débats dans les conférences générales du *Zollverein*, il était absolument impossible d'atteindre de plus amples résultats. Il manquait un organe responsable pour les négociations commerciales qui étaient toutes conduites par la Prusse, sous réserve de l'approbation unanime de la conférence générale. Il aurait fallu un Parlement douanier comme celui que devait créer la Confédération de l'Allemagne du Nord après 1866. A défaut d'un *Zollparlament*, qui selon le jeu de mots souvent fait à l'époque devait devenir peu après le *Vollparlament*, l'Union douanière ne pouvait avoir qu'une politique commerciale fragmentaire et hésitante.

Organe essentiellement provisoire, renouvelable au bout d'une dizaine ou d'une douzaine d'années, le *Zollverein* fut protectionniste malgré lui à l'heure où le libre-échange de Peel, de Cobden et de Gladstone triomphait en Grande-Bretagne. Il fallut une intervention prussienne énergique à deux reprises, aussi bien en 1852 qu'en 1863, pour adapter le *Zollverein* aux exigences nouvelles de la situation, pour l'empêcher de s'enliser dans l'ornière et pour l'engager dans les voies de l'économie moderne, en dépit des récriminations des politiciens à courte vue.

Il est curieux de constater que les adhésions au *Zollverein*, qui furent si nombreuses avant le 1^{er} janvier 1844, ont complètement cessé pendant la période de dix années allant du début de 1844, date de l'accession intégrale du Brunswick, au 31 décembre 1853, moment à partir duquel l'Allemagne est entrée dans la phase décisive de son unification politique. Avant cette période d'arrêt momentané, les vingt-quatre Etats membres

du *Zollverein* classés selon le chiffre de leur population étaient les suivants (15) :

<i>Pays</i>	<i>Nombre d'habitants</i>
1. Prusse (Royaume).....	14.000.000
2. Bavière (Royaume).....	4.000.000
3. Saxe (Royaume).....	1.650.000
4. Wurtemberg (Royaume).....	1.600.000
5. Bade (Grand-Duché).....	1.300.000
6. Hesse-Darmstadt (Grand-Duché).....	780.000
7. Hesse-Cassel (Electorat).....	700.000
8. Nassau (Duché).....	384.000
9. Saxe-Weimar-Eisenach (Grand-Duché)....	240.000
10. Luxembourg (Grand-Duché).....	175.000
11. Saxe-Meiningen.....	150.000
12. Saxe-Cobourg-Gotha.....	135.000
13. Saxe-Altenburg.....	120.000
14. Reuss.....	103.000
15. Lippe-Detmold.....	77.000
16. Schwarzbourg-Rudolstadt.....	66.000
17. Ville libre de Francfort-sur-le-Mein.....	64.000
18. Anhalt-Dessau.....	61.000
19. Schwarzbourg-Sondershausen.....	55.000
20. Anhalt-Bernburg.....	46.000
21. Anhalt-Cœthen.....	40.000
22. Hohenzollern-Sigmaringen.....	40.000
23. Hesse-Hombourg.....	24.000
24. Hohenzollern-Hechingen.....	20.000

Devaient encore accéder au *Zollverein* ultérieurement :

1^o le 1^{er} janvier 1844: le Brunswick (Harz et Weser, quelques parties du Brunswick ayant adhéré à l'Union par mesure transitoire dès le mois de février 1842);

2^o entre le 1^{er} janvier 1854 et la guerre austro-prussienne de 1866: le Royaume de Hanovre, l'Oldenbourg et la Principauté de Lippe en 1854;

3^o entre la fin de la guerre austro-prussienne de 1866 et le début de celle de 1870 entre la France et la Prusse: le Slesvig-Holstein par suite de son annexion à la Prusse en novembre 1867; le Lauenbourg pour la même raison le 5 janvier 1868; le

(15) Dans le tableau des vingt-quatre Etats du *Zollverein* ce sont les chiffres pour 1842 d'après A. Calmes (*Op. cit.*, t. I), mais rectifiés dans certains cas, qui ont été pris comme base. Toutefois, les dates des recensements n'étant pas les mêmes dans chaque Etat, ces chiffres peuvent être considérés comme des approximations assez exactes, mais non point comme des données scientifiquement et rigoureusement comparables.

Mecklembourg-Schwerin, le Mecklembourg-Strelitz et Lübeck, le 11 août 1868; quelques communes hambourgeoises (Vierlanden, Moorburg, Ritzebüttel), le 1^{er} novembre 1868;

4^o après la fondation de l'Empire allemand bismarckien le 18 janvier 1871: l'Alsace-Lorraine le 1^{er} janvier 1872; quelques communes brémoises le 5 novembre 1875; enfin les Villes Libres hanséatiques de Hambourg et de Brême, le 15 octobre 1888 (16).

(16) Cf., entre autres, Theodor Plaut, *Op. cit.*, 1^{re} éd. 1924, p. 37.

CHAPITRE III

LE *ZOLLVEREIN* ET LA RÉACTION LIBRE-ÉCHANGISTE.



Pendant les vingt années du développement décisif du *Zollverein* (1834-1854), une autre fédération rivale, analogue au *Mitteldeutscher Handelsverein* de la période précédente, était née. Au lieu de dix-sept Etats, elle n'en comprenait que trois : le Hanovre, l'Oldenbourg et le Brunswick (1). Mais elle avait peut-être une portée économique plus considérable; car elle représentait les résistances du libre échange à la vague de protectionnisme déferlant sur l'Allemagne.

Le Royaume de Hanovre, le Grand-Duché d'Oldenbourg et d'abord aussi le Duché de Brunswick, constitués en une ligue économique dite *Steuerverein*, soutenaient une politique strictement libre-échangiste. Au sein du *Zollverein*, la Prusse et la Ville Libre de Francfort-sur-le-Mein étaient assez disposées à faire d'importantes concessions dans ce sens pour amener la fusion des deux organismes; au contraire, les Etats du Sud demeuraient foncièrement hostiles à toute tentative analogue. Dans la Prusse d'avant 1866 où dominait encore exclusivement l'influence des milieux agricoles du Nord et de l'Est, on tendait au libre échange. En effet, l'agriculture était alors capable non seulement de nourrir le pays, mais même d'exporter des excédents de céréales, pourvu qu'on lui laissât se fournir, au meilleur compte possible, des produits finis dont elle avait besoin (2). Les théories de Friedrich List sur les forces productives de la nation et le caractère éducatif des droits de douane pour l'industrie lui étaient indifférentes et lui auraient même paru nuisibles.

Nous avons exposé dans le chapitre qui précède les raisons pour lesquelles de modérément protectionniste le tarif du *Zollverein* était devenu presque prohibitif au cours des années, cela tant en raison du développement naturel des phénomènes

(1) Le Duché de Brunswick auquel a succédé l'Etat de Brunswick, encore aujourd'hui très morcelé, a adhéré au *Zollverein* en trois fois : 1^{er} février 1842, 1^{er} janvier 1844, 1^{er} janvier 1854. Néanmoins à partir de janvier 1844, les parties essentielles du Brunswick avaient déjà cessé d'appartenir à la Fédération rivale du *Zollverein*.

(2) La concurrence des pays d'outre-mer se faisait encore très peu sentir.

comme des difficultés que présentait la moindre modification aux tarifs existants que par suite de la volonté arrêtée des gouvernements.

Il a fallu une intervention assez brutale du Gouvernement prussien pour amener le *Zollverein* à faire le premier pas dans la voie du libre échange. L'importance européenne de la propagande de l'*Anti-Cornlaw-League* de Richard Cobden en Angleterre et de la réforme douanière votée par la Chambre des Communes le 26 juillet 1846 a été si fréquemment soulignée (3) qu'il n'y a pas lieu d'insister encore sur ce point. Gêné par les conditions elles-mêmes de son activité, le *Zollverein* n'a pu s'engager dans le sens de l'abaissement des barrières douanières que sous l'impulsion de la Prusse qui n'a pas hésité à jouer le tout pour le tout. Peut-être des intérêts spécialement prussiens et dynastiques ont-ils eu alors une plus grande portée que les avantages précis en résultant pour l'ensemble de l'économie allemande. N'oublions pas, à cet égard, que l'Etat prussien était, à cette époque, divisé en trois tronçons. Si le Reich d'aujourd'hui souffre, au point de vue économique, de l'existence du couloir polonais, la Prusse de 1850 — qui voulait déjà jouer un rôle industriel et commercial prépondérant en Allemagne — souffrait encore bien plus de l'existence d'un « couloir hanovrien » entre ses possessions de l'Elbe ou de la Havel, au cœur même de la monarchie, et les riches provinces westphalo-rhénanes. Or, la constitution du *Steueverein* (Hanovre-Oldenbourg-Brunswick) ne pouvait que consolider ce couloir, d'ailleurs assez large et faisant obstacle beaucoup plus fortement au trafic que le « corridor » de Dantzig depuis 1920 (4).

Ce fut, par conséquent, sur ce point qu'eut à porter l'effort essentiel de la diplomatie prussienne. Au prix de concessions importantes, la Prusse a signé avec le Hanovre le traité de commerce du 7 septembre 1851, conformément auquel le Gouvernement hanovrien consent à entrer dans le *Zollverein* à partir de 1854. Mais cela supposait une prédominance, dans les Etats du Sud, de la tendance au libre échange.

Que ce fût ou non par suite du rayonnement des théories d'un

(3) Voir entre autres, Bertrand Nogaro et Marcel Moye. *Les Régimes douaniers*. Paris (Armand Colin) 1910, p. 37.

(4) Ce n'est qu'après la guerre de 1866 que la monarchie prussienne, malgré la subsistance de nombreuses enclaves, a commencé à former territorialement un tout d'une certaine homogénéité.

Friedrich List (5), on n'entendait pas de cette oreille à Munich, à Stuttgart et à Carlsruhe. Le coup de force économique que représentaient les négociations avec le Hanovre y causa une si forte émotion qu'on pensa dans ces capitales à se rapprocher de l'Autriche. La Prusse, impatientée de la résistance des Allemands du Sud, dénonça le *Zollverein*. Aussitôt, des pourparlers eurent lieu à Vienne. Les Bava-rois, les Wurtembergeois et les Badois en furent profondément déçus. L'Autriche protectionniste traversait une crise économique grave, elle ne fut même pas en mesure, dans ces conditions, de garantir aux Etats en question le rendement des droits de douane dont ils avaient disposé jusqu'alors. Force leur fut donc d'aller faire amende honorable à Berlin où l'on accueillit sans grands ménagements ces enfants prodiges. On leur fit entrevoir qu'on préférerait l'unité douanière complète des Etats du Nord rendue possible par le traité du 7 septembre 1851 au rêve assez éloigné de la Grande-Allemagne. Vu les circonstances, les Allemands du Sud n'avaient plus qu'à céder.

L'exclusion de l'Autriche était provisoirement assurée et la Prusse pouvait considérer ce résultat comme une victoire politique sur sa rivale traditionnelle. L'union douanière se trouvait maintenue et même consolidée par l'adhésion des Etats de l'ancien *Steuerverein*. Mais afin d'éviter une rupture avec les Etats situés au sud de la fameuse « ligne du Mein », le *Zollverein*, dirigé par la Prusse, avait dû, pour une période de douze années (1^{er} janvier 1854, 31 décembre 1865), consentir à l'Autriche un régime préférentiel lui accordant, pour les droits d'entrée, des réductions de 25 à 50 %. Aux yeux des Autrichiens qui n'ont jamais su prendre à cette époque de décisions énergiques, c'était une dernière étape vers l'accession définitive au *Zollverein*; aux yeux des Prussiens, c'était le meilleur moyen d'évincer à jamais l'Autriche de l'Union douanière d'abord, de la politique allemande ensuite. L'essentiel était que le pacte d'union économique et commerciale fût renouvelé avec les mêmes Etats et même conclu avec des Etats nouveaux. Un premier pas, assez timide, d'ailleurs, était tenté vers le libre échange. Quant à la situation privilégiée consentie à l'Autriche,

(5) M. Pierre Benaerts estime qu'à cet égard, l'influence des idées de F. List fut beaucoup moins grande qu'on ne l'a souvent prétendu. Cf. *Op. cit.*, p. 63 et 64.

il serait temps de s'en inquiéter plus tard. Telles furent les modalités principales de la conclusion, en février 1853, de l'important traité de commerce austro-prussien.

La période aiguë de ces négociations riches en incidents et en surprises avait duré plus de seize mois. Au fond, malgré les concessions importantes qu'on réussit à lui arracher en faveur de l'Autriche, la Prusse triomphait, comme devait le montrer l'avenir. En effet, les Etats récalcitrants du Sud acceptaient de rester dans le *Zollverein*, tout en adhérant au traité de commerce signé avec le Hanovre en septembre 1851.

La seconde étape, beaucoup plus décisive encore vers le libre échange, a été constituée par une initiative au moins aussi brutale du Gouvernement prussien, inspirée, en partie peut-être, par des considérations théoriques, mais beaucoup plus encore par des mesures d'opportunité immédiate. Sans doute, les hommes de science, les hommes d'Etat et les hommes d'affaires (6), étaient-ils souvent, en Prusse, des partisans convaincus d'Adam Smith et de l'école économique libérale que F. List appelle tout simplement « l'école ». Un économiste connu Jacob-Christian Kraus, professeur à l'Université de Königsberg, avait élevé plusieurs générations de fonctionnaires prussiens dans le respect des doctrines du libre échange.

Pourtant la Prusse se serait peut-être contentée de certaines concessions de pure forme aux théories de Cobden et de Bastiat dans les tarifs du *Zollverein*, si son gouvernement, où les affaires économiques furent depuis 1860 dirigées par un homme de la valeur de Rudolf Delbrück, n'avait craint de se laisser distancer, au point de vue des réformes douanières, par la France. Nous n'avons pas à revenir dans cette étude sur la conversion de Napoléon III au libre échange et sur la portée considérable du traité de commerce Rouher-Gladstone du 23 janvier 1860 entre la France et la Grande-Bretagne, traité qui consacre l'adhésion de la France au libre-échange.

Un rapprochement économique franco-britannique ne pouvait laisser le *Zollverein* indifférent. Mais comment négocier avec les Etats du Sud préoccupés d'intérêts de clocher pour essayer,

(6) Dans son *System der Handelspolitik*, 3^e édition, Vienne (Springer), 1928, M. Joseph Gruntzel rappelle (p. 247) que vers cette époque de nombreux « *Freihandelsvereine* » (associations libre-échangistes de négociants) se sont fondés et développés dans plusieurs villes de l'Allemagne du Nord, notamment à Berlin, à Stettin, etc.

en vain peut-être, d'obtenir l'unanimité? Cette fois encore, le Gouvernement prussien se résolut à une espèce de coup de force, d'autant plus volontiers, d'ailleurs, qu'il y voyait un moyen excellent pour supprimer définitivement l'influence autrichienne dans le *Zollverein*.

Sans doute, l'édifice, élevé à force de patience depuis 1834, était menacé de ne pas survivre à cette tentative aventureuse, mais le *Zollverein* présidé par la Prusse pouvait s'appuyer, en fin de compte, sur les baïonnettes prussiennes. Du reste la fortune ne sourit qu'aux audacieux et c'est toujours l'audace qui avait manqué, à cet égard, aux dirigeants de la Hofburg. Il était certain que des traités fondés sur la clause de la nation la plus favorisée enlèveraient à l'Autriche tous les privilèges économiques qui lui avaient été concédés par le traité remontant à février 1853 et qu'ils empêcheraient le renouvellement des stipulations relatives aux droits préférentiels. Mais là aussi la Prusse devait agir seule et agir vite. Puisque la France avait signé des conventions de tendance libre-échangiste avec la Belgique, l'Italie et la Suisse, le meilleur moyen d'empêcher une hégémonie économique franco-anglaise en Europe était de conclure aussi un traité de commerce avec l'Empereur des Français, ce qui fut fait le 29 mars 1862. Certes, il avait fallu pour cela franchir la dernière étape vers la suppression des droits protecteurs. D'où grosse émotion en Bavière, au Wurtemberg et dans le Grand-Duché de Bade, ce qui se conçoit assez bien. Cette manière forte de la Prusse engageant l'avenir sans consulter les membres du *Zollverein* est vivement critiquée dans l'Allemagne du Sud. Au contraire, l'opinion saxonne accueille avec sympathie l'abaissement des barrières douanières. Quant à la Chambre prussienne des Députés, elle ratifie, à une grosse majorité, le traité du 29 mars 1862 (7).

L'Autriche avait fait tout ce qu'elle avait pu pour contre-

(7) Sur l'importance de ce traité pour le changement du système douanier en Allemagne et dans toute l'Europe, voir notamment le chapitre II du livre premier de : Walther Lotz. *Die Ideen der deutschen Handelspolitik von 1860 bis 1891* (*Schriften des Vereins für Sozialpolitik* Band 50). Leipzig 1892, p. 27 à 63. Dans son : *System der Handelspolitik*, 3^e édition (Vienne, G. Springer), 1928, J. Gruntzel expose aussi d'une façon très claire comment c'est l'article 31 du traité de commerce franco-prussien du 29 mars 1862 — lequel établit, pour les deux pays, la clause de la nation la plus favorisée — qui a rendu au fond le *Zollverein* allemand libre-échangiste.

carrer ce succès de la Prusse. Elle avait offert trop tard son adhésion au *Zollverein* tel qu'il existait. On lui a répondu très froidement de Berlin que le tarif de l'Union avait besoin d'une refonte complète. En réalité, le Gouvernement prussien, malgré la brusquerie de ses initiatives, avait bien servi les intérêts du *Zollverein*. Pourquoi se fermer le marché britannique et le marché français au moment même où, par suite de toute une série de conventions commerciales, ils s'ouvraient au reste de l'Europe? C'est ce qu'on finit par comprendre à Munich, à Stuttgart et à Carlsruhe.

Le tarif douanier de 1864-1865, valable pour tout le *Zollverein* à partir du 1^{er} janvier 1866, fait époque dans l'histoire économique de l'Europe. Sans doute, au point de vue politique, il consacre déjà la défaite économique des Autrichiens que leur défaite militaire ne fera que sceller quelques mois plus tard. Il provoque, sur le continent européen tout entier, une situation aussi rapprochée que possible du libre échange intégral. C'est, au bout d'une centaine d'années, le rêve du « Laissez passer » de François Quesnay qui se réalise. Si la situation diplomatique et militaire n'avait été, par ailleurs, assez grosse de menaces, jamais peut-être on n'aurait touché d'aussi près l'idéal d'une collaboration européenne véritable dans le domaine de l'économie internationale qu'à la fin de 1865.

Evincée du *Zollverein*, l'Autriche bénéficiait de dégrèvements douaniers assez nombreux et assez importants, mais une série de traités avec la Grande-Bretagne, la Belgique, la Suisse et l'Italie venait s'ajouter au fameux traité franco-prussien, ce qui enlevait à jamais à la monarchie habsbourgeoise toute situation privilégiée au point de vue douanier. Si égoïste qu'elle ait pu être à certains égards la politique économique du *Zollverein* avait bien servi les intérêts industriels et commerciaux de l'Allemagne presque unifiée; dans les cinq années qui devaient suivre le 1^{er} janvier 1866, la dynastie des Hohenzollern allait en recueillir tous les fruits.

Si importants qu'aient pu être, au point de vue politique, les événements de 1866 à 1871, ils n'ont sans doute pas eu la même signification économique que le développement que nous venons d'exposer dans ses grandes lignes. L'Empire allemand bismarckien n'a été juridiquement, pour beaucoup d'arrangements et d'accords commerciaux, que l'ayant droit du

Zollverein de 1865. Il est caractéristique, par exemple, que le traité du *Zollverein* avec l'Italie soit resté en vigueur jusqu'en 1883, ainsi que nous aurons l'occasion de le signaler ailleurs (8); le traité de commerce du *Zollverein* avec la Grande-Bretagne du 30 mai 1865 est même resté en vigueur jusqu'en 1898 (9).

Les hostilités de 1866 se sont terminées sans que la Prusse ait rien voulu décider de définitif relativement au *Zollverein* qui avait continué du reste à fonctionner même entre belligérants presque sans restrictions pendant les hostilités d'ailleurs d'assez courte durée. Les négociations de la Prusse avec ses alliés douaniers — dont certains avaient été, un instant, ses adversaires militaires et diplomatiques — ne regardaient plus en rien l'Autriche vaincue et presque chassée d'Allemagne. La formation d'une Confédération de l'Allemagne du Nord préparait l'unité définitive. Il en était de même de la disparition complète du Hanovre, des Etats de Nassau et de Hesse-Cassel, de la Ville Libre de Francfort-sur-le-Mein, etc. Mais le *Zollverein* subsistait et c'était sur lui que la Prusse comptait pour rendre illusoire la séparation définitive des Etats allemands en trois tronçons dont la diplomatie du second Empire s'était vantée trop vite chez nous. L'organe qui servit pour cela à la Prusse mérite d'être spécialement mentionné. Ce fut le fameux Parlement douanier (*Zollparlament*). Ce Parlement eut trois sessions au cours desquelles l'évolution vers le libre échange s'accrut encore. Le Parlement douanier différait profondément des conférences générales du *Zollverein* de la première manière, conférences dont l'impuissance avait éclaté aux yeux de tous. L'unanimité n'était plus nécessaire pour les décisions à prendre. En effet les gouvernements allemands ayant adhéré au *Zollverein* acceptaient dorénavant de se soumettre aux décisions de la majorité. Une étape fort importante était ainsi franchie au point de vue du droit international et, à cet égard, le Parlement douanier de 1866 à 1870 est une création fort originale qui ne peut se comparer à aucun organe

(8) Voir notre ouvrage sur *Les importations de produits agricoles italiens en Allemagne de 1890 à 1915* et le chapitre IV du livre premier (première partie) dans le présent travail. Un nouveau traité de commerce avait été conclu entre l'Empire allemand et le Royaume d'Italie le 4 mai 1883.

(9) Le traité de commerce avec la Grande-Bretagne a été dénoncé par le Gouvernement britannique le 30 juillet 1897.

similaire. Il doit son existence au pacte d'union douanière (*Zollvereinigungs-Vertrag*) du 8 juillet 1867. La première session du Parlement douanier a consacré l'entrée du Mecklembourg-Schwerin et de Lübeck dans l'Union, elle s'est occupée des traités de commerce avec l'Autriche et l'Espagne. la seconde, en 1869, n'a pu aboutir à une réforme tarifaire mais elle a ratifié les traités de commerce signés avec le Japon et avec la Suisse (10); enfin, la troisième session, qui eut lieu juste à la veille de la guerre de 1870-1871, a pu donner au *Zollverein* un tarif douanier nouveau. Certes, les droits d'entrée sur le café ont été un peu relevés pour des raisons d'ordre purement fiscal; mais les droits sur le bétail, sur le fer, sur les produits chimiques ont été abaissés de façon à perdre tout caractère protecteur. Une centaine de positions du tarif douanier ont disparu complètement ou ont subi des diminutions sensibles. Seuls ont été encore maintenus les droits protecteurs sur les cotonnades.

Bref, le libre échange triomphait. Après beaucoup de tâtonnements le *Zollverein* qui devait disparaître de la scène politique pour faire place à l'Empire allemand unifié du 18 janvier 1871 a fini par se prononcer pour ce système. Mais si c'est un mérite, on ne peut dire que ce soit là son mérite propre. Le *Zollverein* y a été amené beaucoup plus tôt par des circonstances générales d'ordre européen. Le libre-échangeisme n'a, d'ailleurs, guère survécu au *Zollverein*. En outre, si celui-ci s'était prolongé quelques années de plus, son Parlement douanier aurait sans doute senti la nécessité de faire machine en arrière, comme l'Empire bismarckien devait l'éprouver dans des conditions que nous allons décrire. L'importance politique du *Zollverein* a été considérable, nous n'avons pas à la souligner ici après tous les ouvrages sur l'histoire d'Allemagne au XIX^e siècle. Au point de vue économique, cette importance réside non pas tant dans les vicissitudes du libre-échange et du protectionnisme, mais dans la création, en plein centre de l'Europe, d'un grand marché sans lequel le développement de l'industrie allemande après 1871 n'aurait évidemment pas pu se réaliser.

(10) Sur les négociations commerciales assez longues et pénibles qui ont abouti à la conclusion du traité de commerce de mai 1869 entre le *Zollverein* et la Confédération helvétique, voir : Emil Frey, *Die schweizerische Handelspolitik der letzten Jahrzehnte* dans *Schriften des Vereins für Sozialpolitik*; Band 49, Leipzig, 1892, p. 477 à 480.

CHAPITRE IV

L'EMPIRE BISMARCKIEN
ET LE RETOUR AU PROTECTIONNISME

Ainsi, à part les villes hanséatiques dont la destinée était de rester hors du *Zollverein* jusqu'au 15 octobre 1888 (comme nous l'indiquons plus haut au Chapitre II), l'Empire douanier avait précédé en Allemagne l'Empire politique et militaire. Créé par le fer et par le feu, cet Empire bismarckien de 1871 devait avoir, même avant sa constitution définitive, des visées économiques ambitieuses. Que le mot prêté au Prince Frédéric-Charles de Prusse, le soir de la capitulation de Metz, en octobre 1870, soit authentique ou non, il résume assez bien la mentalité des dirigeants allemands d'alors : « Nous avons vaincu, » aurait dit le Prince, sur le terrain militaire, il s'agit maintenant de combattre et de vaincre dans le domaine industriel ».

L'Allemagne du Nord est encore, à ce moment-là, il ne faut pas le perdre de vue, un pays essentiellement agricole. Dans le domaine économique, la France du Second Empire, celle d'avant Sedan, rapprochée de l'Angleterre libre-échangiste, avait en quelque sorte montré la voie à l'Europe. Le système douanier du traité franco-britannique du 23 janvier 1860 s'était développé en quelques années dans le reste du continent comme par contagion (1). Cette France une fois vaincue par les armes, il s'agissait pour l'Allemagne de triompher non seulement d'elle, mais de ses différents voisins sur tous les autres terrains. L'Empire bismarckien eut tout de suite, malgré sa victoire militaire, la sensation de trouver là chez nous à qui parler.

Absorbé par sa tâche diplomatique et par le souci des agrandissements territoriaux de la Prusse, Bismarck ne s'entourait guère, ni à Versailles, ni à Francfort pendant l'hiver et le printemps de 1871, des « experts économiques » auxquels aujourd'hui le Reich n'aurait pas manqué de faire appel dans des circonstances semblables (2). Toujours est-il que les clauses

(1) B. Nogaro et M. Moye. *Les Régimes douaniers*, Paris (Armand Colin), 1910, p. 60.

(2) Pouyer-Quertier, au contraire, était un expert et c'est son point de vue qui a été finalement adopté lors de la rédaction de l'article 11.

douanières du traité qui devait mettre fin à la guerre de 1870-1871 ne semblent pas avoir été discutées avec la même âpreté que les clauses militaires et territoriales.

Intraitable sur ce qu'il considère comme essentiel à la sécurité du nouvel Empire, Bismarck était prêt à faire d'assez larges concessions en matière économique. Le fameux article 11 du Traité de Francfort a certainement été le résultat d'une concession de cette nature aux négociateurs français. Comme cet article s'est parfois retourné dans la suite contre nous, on n'a pas toujours reconnu plus tard son véritable caractère et on a parlé d'une clause qui nous aurait été « imposée » par le vainqueur. Rappelons que l'article dont il s'agit prévoit, pour l'Empire allemand et la République française dans leurs relations douanières, la clause réciproque perpétuelle de la nation la plus favorisée; cette clause, toutefois, n'aurait pas à s'étendre aux conventions commerciales signées par les deux parties contractantes « avec les pays autres que « la Grande-Bretagne, la Belgique, les Pays-Bas, la Suisse, « l'Autriche et la Russie » (3).

On remarquera qu'à part l'Angleterre, il s'agit de tous les voisins immédiats (4) de l'Empire allemand en 1871 sauf le Grand-Duché de Luxembourg qui faisait déjà partie du *Zollverein* et le Royaume de Danemark avec lequel les échanges de produits agricoles et industriels n'étaient pas encore aussi importants qu'ils le sont devenus dans la suite.

Ainsi, toute concession faite par l'Allemagne à ses voisins profitait aussitôt à la France sans que des négociations fussent nécessaires pour obtenir ces avantages. C'était là un point essentiel à une époque où des pourparlers franco-allemands quelconques dans l'atmosphère de défiance réciproque, créée par notre défaite et l'arrogance du vainqueur, s'annonçaient particulièrement épineux et délicats.

Une considération de ce genre a pu amener Bismarck à accueillir sans trop faire de difficultés le désir des plénipotentiaires français Pouyer-Quertier et Jules Favre. Toujours

(3) Voir à ce sujet, le livre de May sur *Le Traité de Francfort*.

(4) L'Espagne et l'Italie, qui étaient les voisins immédiats de la France, mais non pas de l'Allemagne, ne sont point comprises dans l'énumération limitative des pays dont les relations douanières avec l'Empire allemand et avec nous étaient affectées par l'article en question.

est-il que l'intention primitive du « chancelier de fer » était de demander simplement à la France le renouvellement pour dix années, c'est-à-dire jusqu'en 1881, du fameux traité de commerce franco-prussien du 29 mars 1862 (étendu ensuite au *Zollverein*) qui a joué un si grand rôle dans l'histoire de l'union douanière allemande et dont nous avons parlé au chapitre précédent (5).

Quoi qu'il en soit, Pouyer-Quertier et Jules Favre ont considéré comme une victoire diplomatique le fait d'avoir arraché à Bismarck son adhésion à l'article 11 du Traité de Francfort (6). En empêchant l'Allemagne de consentir à ses principaux voisins des avantages dont nous ne profiterions pas, les deux négociateurs français voulaient surtout rendre irréalisable une union économique et douanière de l'Europe centrale dirigée contre nous, quelque chose dans le genre de l'intention prêtée à Caprivi lors de la signature des traités de commerce de 1891-1892 ou encore dans le genre de ce *Mitteuropa* que préconisera Friedrich Naumann, quand, l'article 11 devenu caduc en raison de la guerre de 1914-1918, il fera une vaste propagande pour un *Mitteuropa* gigantesque.

Ainsi, la Paix de Francfort, sans avoir les mêmes répercussions économiques que quarante-huit ans plus tard le Traité de Versailles, contenait en matière douanière des clauses qui n'étaient pas uniquement défavorables à notre pays. Que, par suite du jeu des spécifications et du revirement général de la politique commerciale européenne, l'article 11 se soit révélé après coup une arme à deux tranchants, c'est ce que nous exposerons plus loin. Mais on ne saurait en faire, du point de vue français, un grief à Jules Favre et à Pouyer-Quertier à qui on ne pouvait demander d'avoir des dons prophétiques exceptionnels. La seule « leçon de l'histoire » qu'on puisse en tirer, c'est qu'il peut être dangereux d'établir en politique commerciale des clauses perpétuelles dont la portée devient, un demi-siècle plus tard, souvent assez différente de ce qui avait été prévu, par suite de l'action de phénomènes économiques entièrement nouveaux.

D'ailleurs, Jules Favre et Pouyer-Quertier n'ont pas eu tout

(5) Voir Première partie, livre I, chapitre III, du présent ouvrage, p. 41.

(6) Voir : Henri Hauser. *Les Méthodes allemandes d'expansion économique*, Paris (Armand Colin), 1919, p. 190-195.

à fait tort vis-à-vis de la postérité. Qu'il suffise pour cela d'indiquer que, malgré l'alliance politico-militaire étroite de l'Allemagne et de l'Autriche-Hongrie, il n'a jamais pu être question officiellement avant 1914 de tarifs douaniers préférentiels (7) entre les deux Empires centraux. Pour s'accorder des avantages commerciaux exclusifs il fallait recourir à des subterfuges; autrement l'article 11 en aurait fait bénéficier la France d'une façon automatique...

L'état de choses créé en 1871 à Versailles et à Francfort n'innovait rien en matière douanière, puisque l'empire bismarckien se substituait simplement au *Zollverein* sans avoir même besoin de conclure de nouveaux traités de commerce. Cependant l'accession du *Reichsland* d'Alsace-Lorraine au *Zollverein* dès le 1^{er} janvier 1872 et les facilités laissées pendant une période intermédiaire au commerce alsacien-lorrain d'exportation sur le marché français constituaient des événements douaniers de haute importance.

Sans doute, l'unité ferroviaire ne suivit pas immédiatement l'unité douanière militaire et politique, puisqu'il faudra attendre jusqu'en 1920 pour avoir une *Deutsche Reichsbahn* unifiée. Mais en France et en Angleterre, par exemple, la subsistance de plusieurs réseaux privés parfois rivaux avait une portée au moins aussi grande que la subsistance des *Koeniglich Bayerische* ou *Saechsische Staats-Eisenbahnen* à côté du réseau prussien-hessois qui put établir une uniformité absolue de tarifs et d'exploitation d'Aix-la-Chapelle à Königsberg et de Flensbourg à Darmstadt ou même Heidelberg.

Quant à l'unité postale, elle n'était que partielle puisque la Bavière et le Wurtemberg en étaient exclus. Il y avait néanmoins une *Kaiserliche Reichspost* pour tous les autres États de l'Empire, y compris l'Alsace-Lorraine. De plus, il est certain que, malgré ces quelques vestiges de particularisme, une harmonie ferroviaire et postale pouvait être beaucoup plus aisément établie dans une espèce d'empire fédéral que dans une simple union douanière d'États demeurés indépendants.

(7) Voir à ce sujet : Julius Wolf. *Ein deutsch-oesterreichisch-ungarischer Zollverband*, Leipzig (Scholl), 1915, qui montre comment la déclaration de guerre d'août 1914 a été accueillie avec un soupir de soulagement par tous ceux qui, rêvant d'un *Anschluss* douanier étroit entre l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie, constataient que pendant quarante-trois ans l'article 11 du traité de Francfort avait constitué un obstacle à leurs desseins.

Ainsi l'œuvre du *Zollverein* se trouvait complétée; l'administration impériale, sans empiéter sur autant de domaines qu'après 1919, dépassait de beaucoup le cadre étroit des douanes et l'union douanière réelle de l'Allemagne entière en était considérablement affermie dans le présent et pour l'avenir.

Il existait désormais des organes administratifs et parlementaires fédéraux grâce auxquels les rivalités économiques régionales qui subsistaient entre les Etats pouvaient trouver des solutions plus rapides et plus adéquates que celles auxquelles aboutissent en général des pourparlers diplomatiques.

Enfin, la création de la Reichsbank, la centralisation du crédit allemand et l'unification monétaire, substituant le mark, étalon-or uniforme, aux divers thalers et silbergroschen de l'Allemagne d'avant 1870, étaient comme le couronnement de cette cohésion économique à laquelle le *Zollverein* avait toujours tendu.

Cependant le tout n'était pas de s'unir. Il fallait vivre. Après la période de reprise artificielle de la « fièvre des cinq milliards » une crise économique grave menaça la prospérité du nouvel empire. Ce fut le moment, pour les vainqueurs de 1871, de faire un retour sur eux-mêmes et de se demander si la politique douanière de l'Allemagne impériale devait être la même que celle du *Zollverein*. Bismarck, moins absorbé au lendemain de sa victoire par la diplomatie proprement dite, va être amené à étudier de beaucoup plus près les problèmes douaniers.

La politique douanière de Bismarck se présente alors non seulement sous un aspect économique, mais aussi sous un aspect fiscal ou financier. L'Empire, réduit surtout à vivre des subsides proportionnels (*Matrikularbeitraege*) des Etats particuliers qui gardaient l'administration des finances, n'avait, en dehors de cela, pour les dépenses de son armée, de sa marine, de sa diplomatie et plus tard de ses colonies, que les excédents éventuels de l'Administration impériale des postes et le produit des droits de douane. Il en résulte que le chancelier de fer a toujours attaché la plus grande importance aux questions douanières; mais son point de vue ne se précisera à cet égard qu'au contact des événements et au cours des années.

*
**

Un régime libre-échangiste peut laisser subsister des droits de douane assez élevés qui présentent un caractère purement fiscal, par exemple des droits sur les produits exotiques ou les denrées coloniales que l'Allemagne ne produit pas ou produit en petites quantités (café, thé, tabac, etc.). Mais une simple comparaison entre le montant des droits prévus par les tarifs du *Zollverein* en 1850 et en 1870 montre, en quelque sorte, que la tendance au libre échange qui était alors dans l'air n'était pas favorable au relèvement des droits en général (8). Or, Bismarck avait toujours été en principe partisan des contributions indirectes (droits de douane, etc.) qu'il jugeait moins vexatoires et plus faciles à supporter par le contribuable que les impôts directs en général, mais il appartenait lui-même à la classe des hobereaux de l'Est qui avaient pour être libre-échangistes des raisons sur lesquelles nous reviendrons plus loin.

Avant le grand revirement de 1879, la politique du libre échange devait remporter encore dans l'Allemagne impériale deux grands succès : l'adoption du tarif douanier de 1873 et la suppression complète des droits sur les articles en fer 1876-1877. Le tarif douanier de 1873 est tout à fait libre-échangiste ; les droits sur la fonte brute sont supprimés ; il ne subsiste plus que des droits protecteurs sur les articles en fer dont le maintien provisoire est réclamé par les industriels. Ceux-ci ne font, d'ailleurs, pas encore de grosses difficultés pour en envisager la suppression prochaine, tant le libre-échange semble alors entrer partout dans les mœurs.

Mais la crise économique qui a suivi la fièvre occasionnée par les cinq milliards de l'indemnité de guerre devient de plus en plus grave. Le chômage augmente chaque jour. L'Empereur Guillaume I^{er} ne cache pas à son entourage sa répugnance personnelle pour le libre échange. A ce moment, le produit des droits de douane n'ayant pas un caractère exclusive-

(8) Pour le café, les droits d'entrée par 100 kilogrammes avaient passé de 19 marks 50 à 15 marks. Ils avaient été portés à 17 marks 50 à la veille de la guerre de 1870, lors de la troisième session du Parlement douanier pour des raisons purement fiscales. Mais, pour le thé, le tabac brut et l'huile, les droits d'entrée avaient été très considérablement abaissés. Une diminution les ramenant de 24 marks à 2 marks 50 les 50 kilogrammes équivalait presque à une suppression.

ment fiscal a tellement diminué qu'il se réduit presque à rien. Enfin, la dernière barrière tombe avec la suppression des droits sur les articles en fer. Ces droits avaient rapporté au fisc impérial en 1876 à peine deux millions de marks, alors que le produit de l'ensemble des droits de douane atteignait, à ce moment, un chiffre supérieur à 85 millions de marks.

Néanmoins, à l'heure où le libre-échange semble avoir triomphé sans conteste, il est assez près de disparaître définitivement dans l'empire allemand bismarckien.

Pendant l'hiver de 1876-1877, avant même que la suppression des droits sur les articles en fer n'ait été mise en vigueur, Rudolf Delbrück, libéral convaincu, donne sa démission. C'est lui qui avait dirigé la politique commerciale du *Zollverein* d'abord, de l'Allemagne ensuite, depuis 1860. Bismarck profite de cette démission pour prendre en mains lui-même les questions douanières qu'il va être disposé à résoudre dans un sens très différent.

Le « chancelier de fer » partage les inquiétudes de son souverain. Plus il étudie le problème, plus son changement d'attitude devient complet. Déjà, la question du renouvellement du traité de commerce avec l'Autriche-Hongrie avait sonné le glas du tarif libre-échangiste. Devenu partisan d'un tarif autonome, Bismarck avait refusé d'accorder à la monarchie austro-hongroise des droits consolidés et de renouveler pour une longue période le traité de commerce venant à expiration à la fin de 1877. Les intentions du chancelier allemand percent dès cette époque. Il consent à l'Autriche-Hongrie, comme une aumône, un renouvellement de très courte durée.

L'Autriche-Hongrie répond par l'adoption d'un nouveau tarif autonome, moins favorable aux produits allemands, tarif qui devait entrer en vigueur dès le 1^{er} janvier 1879. C'est de là que date le revirement protectionniste dans l'Europe d'après 1870. Dès lors, les partisans du rétablissement de droits protecteurs à l'intérieur de l'Empire allemand auront beau jeu. Ils possèdent dorénavant le prétexte qui leur manquait tout d'abord. Bismarck est avec eux, Guillaume I^{er} également. Ils pourront donc préparer et faire adopter la réforme douanière de 1879.

*
**

Pour la grande réforme en question, l'élément essentiel, c'est

d'obtenir la conversion des propriétaires fonciers allemands au protectionnisme. Dans l'Empire de 1871 à 1918, il était impossible d'adopter une attitude économique déterminée avec quelque chance de succès sans l'appui effectif des agrariens. Cela s'explique, moins par l'importance numérique des éléments agricoles en Allemagne, importance qui diminue peu à peu, moins par l'intérêt certain de l'Etat à la prospérité de l'agriculture pour le ravitaillement du pays, que par l'action politique prépondérante des hobereaux prussiens.

On les retrouve partout. Hauts fonctionnaires des ministères; membres du *Bundesrat* sans l'assentiment duquel aucune loi impériale ne peut être votée; députés au Landtag de Prusse où le système censitaire de suffrage dit des trois classes (*Dreiklassensystem*) leur assure une prépondérance incontestée, ils appartiennent tous à la caste agrarienne par leurs origines, leurs attaches de famille, leurs préférences personnelles. Bref, aux différents « leviers de commande » de l'Etat d'ancien régime, en Prusse comme dans l'Empire, il y avait des représentants de l'agriculture jetant dans la balance tout leur prestige et toute leur influence, chaque fois qu'ils croyaient en jeu les intérêts particuliers de leur caste.

C'est ce qui devait se produire aux environs de 1879. De 1818 à 1865, l'agriculture allemande, surtout dans les grandes plaines du Nord, avait été résolument libre-échangiste. Si le protectionnisme des tarifs du *Zollverein* entre 1834 et 1860 fut seulement un protectionnisme modéré, c'est autant aux agriculteurs qu'aux théoriciens libéraux des universités qu'on le doit. Contre les Etats du Sud qui réclamaient des droits protecteurs, la Prusse devint libre-échangiste, parce que son aristocratie foncière cherchait des débouchés à l'étranger pour l'excédent de la production de seigle. Extrêmement conservatrice en politique, cette aristocratie s'accommodait assez bien, au point de vue économique, du libéralisme des disciples d'Adam Smith, tant que la Prusse (puis l'Allemagne prussianisée) était demeurée un pays exportateur de produits agricoles. Sans doute, il avait fallu rester provisoirement protectionniste pendant de nombreuses années afin de maintenir l'existence du *Zollverein* pour des raisons d'opportunité politique générale. Mais personne n'avait salué avec plus de satisfaction que les hobereaux prussiens de l'Est le triomphe d'un libre échange

presque intégral, à partir de 1865, dans tout le territoire douanier allemand.

Entre 1870 et 1879, il devait se produire, à cet égard, un bouleversement complet des idées reçues sous l'influence d'une série d'éléments : augmentation de la population, accélération des moyens de communication, diminution des frais de transport, accroissement de la production agricole en Russie et dans les pays d'outre-mer, l'Empire allemand bismarckien s'est transformé assez vite en une nation importatrice de céréales. Dès lors, les intérêts de l'agriculture dans le pays se présentent sous un jour tout différent. Comme le marché allemand peut absorber aisément la majeure partie des céréales produites sur le territoire de l'Empire, les représailles des autres Etats qui ne manqueront pas, à leur tour, de s'entourer de barrières douanières sont désormais sans portée pour les hobereaux. Quant à l'augmentation du coût de la vie que les propriétaires fonciers avaient d'abord redoutée, elle ne joue plus, à leur avis, qu'un rôle secondaire. L'essentiel c'est, selon eux, de ne pas se laisser évincer de leur propre marché, même si le coût de l'existence doit s'élever assez sensiblement pour la masse des consommateurs. Le danger, aux yeux des hobereaux, ce sera désormais d'être inondé de produits agricoles étrangers. Pour y parer, il existe, selon eux, un moyen infailible : l'établissement ou le relèvement des droits de douane sur le blé, sur le seigle, sur les farines, sur les œufs, sur le beurre, sur le bétail, d'une façon générale, sur tout ce que peuvent produire les grands domaines de Poméranie, de Silésie et de Prusse orientale...

Comme, plus près de nous, le tarif du 17 août 1925, le tarif de 1879 est né d'une entente entre la propriété foncière et la grosse industrie (9). L'industrie allemande dans son ensemble va devenir plus que jamais une industrie d'exportation.

La participation croissante de capitaux étrangers, pendant le quart de siècle qui a précédé 1870, au développement industriel

(9) Pour en arriver à cette entente il a fallu remonter tout un courant établi depuis de nombreuses années dans la vie politique et économique de l'Allemagne. Cf. Erich Stock. *Wirtschafts-und sozialpolitische Bestrebungen in der deutsch-konservativen Partei unter Bismarck 1878-1890*. Breslau, 1928. p. 37 à 40.

Voir à ce sujet : Bernhard Harms. *Die Zukunft der deutschen Handelspolitik*, Iéna (Gustav Fischer), 1925, p. 2 à 4.

de l'Allemagne ne saurait être regardée comme indifférente à cet égard. En ce qui concerne les mines, le développement des charbonnages de la région westphalo-rhénane depuis Gelsenkirchen jusqu'à Dortmund est dû en grande partie aux initiatives de l'Irlandais W.-T. Mulvany sur lesquelles M. K. Bloemers nous a renseignés fort exactement (10). A Ruhrort et à Muelheim-sur-Ruhr, le rôle de la société belge Albert de Gruyter et Cie, ayant à sa tête le Liégeois L. Trasenter, fut également très considérable (11). Quant au développement de l'industrie textile de Lusace, de Thuringe et de Saxe entre 1830 et 1870, il n'aurait pas été possible sans les Alsaciens J. Heilmann et N. Schlumberger (12).

Au fur et à mesure que ces progrès techniques se sont acclimatés chez elle, l'Allemagne renonçait à des méthodes de fabrication vieillies et son essor industriel s'affirmait de plus en plus considérable. Cessant de demeurer « marché », l'Empire bismarckien sortait de sa passivité économique pour devenir un énorme centre de production et il était naturel que le tarif douanier s'en ressentît, que les revendications protectionnistes d'abord timides se fissent de plus en plus précises. A certains égards, l'annexion de l'Alsace-Lorraine à elle seule où des industriels comme ceux de Mulhouse étaient habitués à regarder même en dehors des limites de l'Europe n'a pu que contribuer à précipiter le mouvement vers ce qu'on a pris l'habitude d'appeler la *Weltwirtschaft*.

On a pu se demander si dans de pareilles conditions et après avoir pris un développement encore renforcé par le prestige international d'une triple victoire militaire (1861, 1866, 1871), l'industrie allemande n'allait pas avoir les mêmes raisons de s'affirmer aussi libre-échangiste que l'avait été jadis l'agriculture. Nous savons qu'il n'en fut rien. Bien au contraire, ce fut l'in-

(10) K. Bloemers. *W. T. Mulvany, 1806-1885*. Essen, 1922.

(11) Voir : Pierre Benaerts. *Les Origines de la grande industrie allemande*, Paris (H. F. Turot), 1933, p. 353.

(12) Il faudrait aussi ajouter l'influence d'hommes d'affaires suisses : le Bâlois Merian dans la vallée de la Wiese, le Zuricois Honegger à Saeckingen (Bade) venant compléter, dans le domaine du textile, les tentatives de la firme alsacienne Koechlin soutenue par les banques les plus importantes de Mulhouse. Cf. J. Legge. *Kapitalueberfremdung bei der Industrie Deutschlands von 1800 bis 1923*. Halberstadt, 1924. Voir aussi : Pierre Benaerts. *Op. cit.*, p. 363 à 367.

dustrie sidérurgique du jeune Empire qui prit en Allemagne, aux environs de 1875, la tête du mouvement protectionniste.

Certes, l'industriel en général n'a pas toujours intérêt à la hausse des prix intérieurs, car celle-ci peut augmenter considérablement le coût de la production. Une contrée où le pain de seigle est à bon marché s'opposera plus facilement aux demandes d'augmentation de salaires présentées par les ouvriers des usines et manufactures. Néanmoins, l'industrie entière est loin de former, à ce point de vue, une unité aussi homogène que l'agriculture. L'argument n'a donc sa pleine valeur que pour les industries de finissage. Pour l'industrie lourde ou industrie de base, la fameuse *Schwerindustrie* qui domine le marché et fixe les prix, à peine une période critique s'annonce-t-elle à l'horizon que le relèvement des droits de douane constitue le remède traditionnel qui paraît indispensable. A cela vient s'ajouter que, de tous les remèdes possibles, c'est, assurément, le plus simple...

Toujours est-il que, vers 1878, l'industrie sidérurgique souffrait d'une crise générale. La disparition des droits protecteurs pour les articles en fer à partir du 1^{er} janvier 1877 lui avait porté un coup très sensible. Alfred Krupp avait écrit lui-même au chancelier Bismarck pour lui demander d'intervenir en faveur d'une industrie qui avait contribué à assurer les victoires allemandes de 1870-1871 (13). Et comme le jeune Empire a besoin de nou-

(13) Cf. W. Gerloff, *Deutsche Zoll-und Handelspolitik*, Leipzig (Gloekner), 1920, p. 41. Sur Alfred Krupp (1812-1887) qui a joué un rôle important aussi bien dans le développement du *Zollverein* que dans les origines du protectionnisme allemand ainsi que sur son père Friedrich Krupp (1787-1826), les deux fondateurs de l'industrie métallurgique d'Essen, il faut consulter, outre les excellentes monographies de W. Berdrow (Berlin, 1928 et 1929, 3 vol.), l'ouvrage suivant : *Krupp, 1812-1912. Zum hundertjährigen Bestehen der Firma Krupp und der Gusstahlfabrik in Essen*; herausgegeben auf den hundertsten Geburtstag Alfred Krupps. Iéna (G. Fischer), 1912, 416 pages.

Ce volume in-4^o dont le contenu dépasse quatre cents pages renferme une documentation beaucoup plus abondante et plus riche que ce n'est habituellement le cas dans des écrits de caractère occasionnel provoqués par la célébration d'un centenaire. En ce qui concerne spécialement Friedrich Krupp, on peut le compléter par l'opuscule de Walther Daebritz, privat-docent à Cologne : *Unternehmergestalten aus dem rheinisch-westfälischen Industriebezirk (Friedrich Krupp, Franz Dinnendahl, Friedrich Harkort, Friedrich Grillo)*, Iéna (G. Fischer), 1929. C'est le fascicule 6 des *Schriften der Volkswirtschaftlichen Vereinigung im rheinisch-westfälischen Industriegebiet*. Il y a là quelques pages qui méritent d'être retenues sur la fondation des usines Krupp (voir surtout *Op. cit.*, p. 12-17) et leur rôle dans la politique économique de l'Empire allemand.

Parmi les travaux français récents se rapportant à ces transformations

velles ressources, la voie semble tout à fait indiquée. Le fisc impérial a dû se féliciter sans aucun doute, lui aussi, d'une augmentation des droits susceptible d'augmenter les recettes générales.

Ainsi que le montre dans le détail M. Pierre Benaerts, « Bismarck a saisi l'occasion qui s'offrait de gouverner avec les forces économiques et non contre elles... Vainqueur, il ne s'est appuyé ni sur les masses ouvrières, ni sur les conservateurs qui l'avaient fidèlement soutenu, mais sur les nationaux-libéraux représentant les tendances nouvelles en économie et en politique... En retour, ceux-ci, fidèles à leur programme, l'ont aidé à abattre les obstacles qui s'opposaient encore à l'unité intérieure et à la grandeur de la patrie allemande. Ce parti des intérêts matériels porte la responsabilité d'avoir été le complice d'une politique belliqueuse. En revanche, il a peut-être fait faire à l'Allemagne l'économie d'une révolution » (14).

Le protectionnisme de 1878-1879 est issu des revendications de ce que l'auteur appelle fort bien le « parti des intérêts matériels ». Ces revendications étant devenues compatibles avec les desiderata des hobereaux agrariens, ce fut comme la petite goutte d'eau qui fit déborder le vase. Mais sans les transformations profondes de l'économie allemande dues au développement du machinisme et à la décadence irrémédiable, surtout à partir de 1855, d'un système artisanal suranné (15), sans les bouleversements techniques intervenus dans l'extraction du minerai et dans la métallurgie (16), l'évolution dont il s'agit n'aurait pas pu se reproduire de la même façon.

Au cours de l'automne de 1878, une conférence des Ministres des Finances des Etats particuliers se réunit. Elle s'efforça de résoudre les difficultés financières. Elle ne donna guère de

si essentielles pour l'économie allemande de la fin du XIX^e siècle, voir :

Maurice Baumont, *La grosse industrie allemande et le charbon*, Préface de E. Gruner. Paris (Doin), 1928;

Pierre Benaerts, *Les Origines de la grande industrie allemande*, Paris (H.-F. Turot), 1933;

et Pierre Benaerts, *Borsig et les débuts de la fabrication des locomotives en Allemagne*, Paris (H.-F. Turot), 1933.

(14) Pierre Benaerts, *Les Origines de la grande industrie allemande*, p. 645, dans les Conclusions de l'ouvrage.

(15) Pierre Benaerts, *Ibid.*, p. 373 à 402.

(16) Pierre Benaerts, *Ibid.*, p. 445 à 470.

résultats; elle ne pouvait en donner, toutes les ressources fiscales ayant été utilisées à part les droits de douane qu'on n'osait relever. Les élections du Reichstag de 1878 font entrer au Parlement allemand plus de deux cents députés dont les tendances sont hostiles au libre échange. Ce n'est pas encore un Reichstag ultra-protectionniste comme l'Allemagne en connaîtra dans la période qui va suivre. Mais puisque le vieil Empereur Guillaume I^{er} est de plus en plus ému de la détresse des fabriques d'armes qui ont fourni des instruments de combat « nécessaires à sa vaillante armée », le Chancelier va pouvoir agir.

La lettre de Bismarck au Bundesrat, du jour de Noël de 1878, est un véritable programme protectionniste. Désormais avec une énergie et une rapidité bien caractéristiques, il va de l'avant. Nomination de la commission douanière qui termine ses travaux en quelques semaines, adoption du nouveau tarif douanier par le Bundesrat, vote et promulgation de la loi douanière, tout est achevé en moins d'un semestre. C'est avec l'impression d'avoir bien mérité de l'Allemagne que le Chancelier put se rendre en Franconie en 1879 pour faire sa cure annuelle à Kissingen; il y emportait le nouveau tarif dont il avait doté le pays, il désirait, en effet, en étudier de près les moindres détails. Bismarck qui, au point de vue de la politique intérieure, avait besoin de l'appui des nationaux-libéraux pour sa lutte contre les catholiques du centre désirait procurer aux gros industriels (presque tous adhérents au parti national-libéral) des satisfactions d'intérêt. Il pouvait alors y parvenir dans une très large mesure.

Le vote du tarif protectionniste allemand de 1879 qui servira de modèle à beaucoup d'autres tarifs douaniers européens est peut-être un des événements essentiels de la politique économique entre 1871 et 1914. Comme Napoléon III l'avait fait au début de 1860, Bismarck montre désormais la voie à l'Europe en matière commerciale. Il ne craint pas les répercussions sur le consommateur. La prospérité matérielle doit, pense-t-il, augmenter dans de fortes proportions. Ainsi, le « chancelier de fer » est persuadé que toutes les classes sociales profiteront de la réforme et y trouveront leur compte. Quand aux fonctionnaires qui ont des revenus fixes, il saura bien les indemniser d'une autre façon et, effectivement, il n'y manquera point.

Le tarif de 1879 est, avant tout, un tarif autonome que l'Allemagne pourra modifier à sa guise sans être arrêtée par des droits consolidés accordés à certains pays étrangers. Les traités de commerce devront être conclus sur la base de la nation la plus favorisée, telle que la prévoit, entre l'Allemagne et la France, l'article 11 du Traité de Francfort. Cette clause permettra de profiter, autant que possible, de toutes les concessions faites par l'étranger, sans qu'on ait besoin soi-même de s'engager à rien pour ce qui est du montant des droits de douane. Bref, au point de vue économique, cela présente un peu l'aspect d'une politique de splendide isolement.

Bismarck estime que le tarif de 1879, rapidement préparé et voté à la hâte, ne constitue évidemment pas une réforme définitive. Sans cesse, on lui propose des modifications, mais toujours dans le sens protectionniste. Les demandes ou pétitions tendant à un abaissement des droits de douane ne sont même plus jugées dignes d'être examinées, tandis que celles qui se rapportent à une augmentation possible des droits sont toutes prises en très sérieuse considération. Sous la vigoureuse impulsion de Bismarck, les revendications d'un Friedrich List sont vite bien dépassées dans la pratique. On ne pense plus seulement à des droits de douane présentant un caractère éducatif pour une industrie qui se développe. On adopte le principe selon lequel les produits étrangers pénétrant sur le territoire de l'Empire doivent être indistinctement frappés d'un droit d'entrée. Avec les formules lapidaires où il excelle, comme : « Il faut fermer nos portes pour protéger notre travail national », avec une campagne de presse bien menée, Bismarck a gagné sans beaucoup de peine à ses conceptions la plus grande partie de l'opinion allemande.

Le chancelier de fer va même si loin que le Reichstag de 1878 ne le suit guère qu'à regret. Peu lui importe... Le Parlement, alors, sera dissous. Puis le Reichstag, élu en 1881, subira le même sort. Enfin, les élections générales de 1884 marqueront le triomphe des efforts conjugués de l'aristocratie foncière et de l'industrie lourde. Les partis de droite dans leur ensemble gagnent 29 sièges par rapport à 1881; les conservateurs prussiens de stricte observance à eux seuls en gagnent 26, puisqu'ils voient leur effectif parlementaire passer de 50 à 76 députés, c'est-à-dire augmenter de plus de 50 %. Ce Reichstag

de 1881 paraît être « la Chambre introuvable » du protectionnisme allemand.

Bismarck en profite aussitôt pour faire voter la loi tarifaire du 15 mai 1885 (17) qui constitue une aggravation très sensible du tarif protectionniste de 1879. Les droits sur le seigle sont portés à 3 marks, c'est-à-dire au même niveau que les droits sur le froment, mais il s'agit surtout de protéger les producteurs de seigle. De nouveaux droits de douane sont prévus sur le maïs, le colza, la farine, la chicorée, etc... Dans sa fureur protectionniste, le Reichstag dépasse même les propositions gouvernementales en créant des droits de douane que n'avait pas demandés le chancelier (18), par exemple sur le bétail, les chevaux, les porcs, sur la viande, la volaille, le gibier, les huîtres. Il n'y a plus aucune limite...

Or, en dépit de la protection ainsi accordée à l'agriculture, la baisse des prix des céréales en Prusse se poursuit. Les 1.000 kilogrammes de froment qui coûtaient 220 marks en 1881 valent 157 marks en 1886, le prix de 1.000 kilogrammes de seigle subit une baisse au moins aussi importante, puisqu'il passe de 202 marks en 1881 à 134 marks seulement en 1886. Cette baisse est due surtout à l'amélioration des rendements amenée par une meilleure utilisation des engrais chimiques (19); elle est due aussi à la concurrence américaine dont nous avons parlé plus haut.

Ce que les agrariens exigent désormais, c'est un relèvement des droits de douane sur le froment et le seigle atteignant 50 %. Il s'agirait de les porter de 3 marks à 6 marks. Le Reichstag de 1884 hésite. Il est lui-même dissous. Et la majorité

(17) C'est à propos de cette loi (*Zolltarifnovelle*) qu'un député du parti conservateur a employé pour la première fois le terme de « droits de douane protecteurs » (*Schutzzoll*) qu'on avait évité jusqu'alors. La loi, déposée sur le bureau du Reichstag le 3 février, fut votée le 15 mai 1885 par 199 voix contre 105.

(18) Le vote de ces droits est dû en grande partie aux interventions du conservateur saxon Frege qui était heureux de constater que son parti allait, en matière de protectionnisme, encore beaucoup plus loin que Bismarck lui-même. Voir Erich Stock, *Op. cit.*, p. 48.

(19) Voir Siegfried Strakosch, *Die Agrarreform im neuen Europa*, Berlin (Parey), 1930. Sur les transformations de l'agriculture allemande au cours du XIX^e siècle, Ludwig Pohle dans : *Das deutsche Wirtschaftsleben seit Beginn des neunzehnten Jahrhunderts*, 6^e édition revue et complétée par M. Max Muss. Leipzig (Teubner), 1930, donne aussi un aperçu à la fois très clair et assez complet (Cf. Chap. III, p. 30-56).

des députés élus en 1887 est, grâce à un découpage savant des circonscriptions, encore plus favorable que jamais aux droits protecteurs. Malgré tout, on commence à sentir la lourde charge que ce régime représente pour les consommateurs, c'est-à-dire la masse de la population. Néanmoins les deux partis conservateurs disposent désormais de 122 sièges; les conservateurs prussiens de stricte observance ont à eux seuls 80 députés au Reichstag, chiffre que jusqu'en 1914 ils ne devaient plus atteindre une seconde fois. Les libéraux avancés (radicaux) et les socialistes écrasés aux élections législatives, ne disposent plus que de 35 et 11 sièges respectivement. Quant aux nationaux-libéraux, qui s'identifient de plus en plus avec les intérêts de la grosse industrie, ils ont gagné 47 sièges : ils sont 98 dans ce Parlement.

C'est au Reichstag de 1887 qu'il était réservé de porter le protectionnisme agrarien à son point culminant. Des droits de douane de 6 marks par tonne sur le froment et le seigle sont tout de même jugés trop élevés; mais le Parlement porte ces droits de 3 à 5 marks, ce qui constitue déjà une augmentation extrêmement sensible. Par contre, pour ce qui est des droits sur l'avoine, le Reichstag adopte la proposition gouvernementale selon laquelle ces droits sont désormais portés à 4 marks.

Une vague de protectionnisme outrancier déferle sur l'Allemagne: Bismarck, qui dans le domaine politique proprement dit avait su résister précédemment aux conservateurs agrariens, paraît presque devenu, vers la fin de son gouvernement, leur prisonnier au point de vue économique. Le système du tarif autonome a eu ses avantages au début; cependant, à la longue, il s'est révélé une prime à toutes les surenchères des intéressés.

Un coup d'œil sur les relations commerciales avec la plupart des pays étrangers pendant la période s'étendant de l'adoption du premier tarif protectionniste à la chute de Bismarck (1879-1890) permet d'apprécier les inconvénients du système à cet égard.

Les relations économiques entre la France et l'Allemagne étaient réglées par l'article 11 du Traité de Francfort dont il a été question plus haut. Cet article dispense les deux pays de négociations commerciales directes.

Avec la Belgique, l'Empire allemand conclut une série de conventions provisoires entre 1880 et 1890 et il renonce aux droits consolidés stipulés par les arrangements commerciaux antérieurs.

Avec la Suisse, le traité de commerce, dénoncé en 1878, est plusieurs fois renouvelé par simple échange de notes, puis un nouveau traité est conclu pour cinq années le 23 mai 1881. Il est assez semblable au précédent, sauf que, comme les conventions germano-belges, il ne prévoit plus non plus de droits consolidés.

Avec l'Autriche-Hongrie, le traité de commerce du 16 décembre 1878 fut encore renouvelé à plusieurs reprises jusqu'au 30 juin 1881. Mais la double monarchie danubienne ne voulut contracter aucun engagement précis vis-à-vis de l'Empire bismarckien avant d'avoir adapté son tarif douanier au tarif allemand protectionniste de 1879. Elle consentit uniquement à signer, le 23 mai 1881, un traité de nature assez générale comportant la clause de la nation la plus favorisée. Au fond, un état de guerre douanière latente commença, en dépit de l'alliance politique, entre les deux pays voisins; seule, la réforme tarifaire de Caprivi devait y mettre fin.

Rien de spécial à signaler pour la Grande-Bretagne, les Pays-Bas et la Russie.

Avec trois pays non visés par l'article 11 du Traité de Francfort, l'Italie, l'Espagne et la Grèce (20), l'Allemagne a signé en 1883 et 1884 des traités de commerce prévoyant des droits consolidés, notamment pour le soufre, la soie brute, le marbre, la volaille et le riz, en ce qui concerne les importations italiennes; pour le vin, le sel, les minerais de fer et de plomb, en ce qui concerne les importations espagnoles à destination du territoire douanier allemand. En dehors de ces avantages précis, la clause de la nation la plus favorisée était naturellement stipulée. Il en était de même dans d'autres conventions commerciales conclues avec la Serbie, la Roumanie, la Turquie, le Mexique, la Chine, le Japon, le Transvaal, etc.

Les trois exceptions précitées des arrangements conclus avec

(20) Le traité de commerce avec l'Italie du 4 mai 1883 constitue la première convention commerciale de l'Allemagne avec ce pays depuis le traité de 1865 signé entre l'Italie et le *Zollverein* et simplement renouvelé ensuite avec quelques modifications. Avec la Grèce il n'existait, avant cette époque, que d'anciens traités conclus par des Etats allemands particuliers.

l'Italie, l'Espagne et la Grèce n'ont fait que confirmer le principe de la politique du tarif autonome suivie par Bismarck de 1880 à 1890. Ces années ont été également marquées par la réalisation de l'unité économique complète, Hambourg et Brême étant entrés dans le système douanier de l'Empire allemand en 1888. D'autre part, la méthode des statistiques du commerce extérieur a été transformée au cours de la période dont il s'agit. On a signalé, en conséquence, qu'il n'était guère possible de comparer tout à fait exactement les chiffres publiés pour cette période avec ceux des années précédentes (21).

*
**

Il est donc difficile, sinon impossible, d'exprimer en chiffres les résultats tangibles du protectionnisme bismarckien pour le commerce extérieur de l'Allemagne. Il n'en reste pas moins vrai que, dans l'ensemble et à la longue, un régime de droits protecteurs autonomes aussi rigoureusement établis devait présenter des inconvénients graves pour un pays fortement industriel, obligé de rechercher, pour sa production, des débouchés au dehors.

Si riche que soit le sous-sol et si perfectionné que soit l'outillage d'une nation, le système du splendide isolement finit par constituer un obstacle sérieux à ses exportations. C'est pour remédier à cet inconvénient que fut conçue la réforme douanière du successeur de Bismarck, le Général de Caprivi; cette réforme constitue une des tentatives les plus originales en matière économique dans l'Allemagne d'entre les deux guerres. Elle n'a réussi que partiellement, mais elle a eu une répercussion considérable en Europe et hors d'Europe sur un quart de siècle environ de politique commerciale.

(21) Wilhelm Gerloff. *Deutsche Zoll-und Handelspolitik*. Leipzig (Gloekner), 1920, p. 70.

LIVRE II

LA RÉFORME DE CAPRIVI

CHAPITRE PREMIER

LA CHUTE DE BISMARCK
ET SES REPERCUSSIONS ÉCONOMIQUES

La politique douanière protectionniste de Bismarck était partie du principe de la solidarité des intérêts entre les hauts-fourneaux et les grandes propriétés de l'aristocratie rurale. Le chancelier de fer, après avoir été presque indifférent au problème douanier, y avait vu une nécessité nationale. C'est pourquoi il avait visiblement favorisé ou même provoqué en 1885 et en 1887 les relèvements des droits d'entrée sur les produits agricoles dont nous venons de parler.

Au contraire, pour encourager l'industrie, Bismarck avait toujours été assez hostile à des droits protecteurs sur les matières premières. Cette situation était utilisée par les grandes entreprises possédant, par exemple, à la fois, un tissage et une filature, des mines, des fonderies et des laminoirs. On jouissait, dans ce cas, de l'entrée en franchise des matières premières et on profitait de ce que la législation commerciale existante ne prévoyait que les droits assez élevés du tarif autonome pour l'ensemble des produits fabriqués par la concurrence étrangère.

L'autonomie du tarif douanier avait été érigée par Bismarck en une espèce de principe auquel il lui semblait impossible de toucher. Lors de la chute du chancelier, en mars 1890, il y avait bien quelques pays concédant à l'Allemagne des droits dits droits consolidés, mais nous avons vu que c'était à titre tout à fait exceptionnel et sans réciprocité. Un pareil système était établi notamment pour les relations commerciales de l'Empire allemand avec la Roumanie, la Chine, la Corée, le Siam et Zanzibar. Il devait être étendu, dans la suite, à la Turquie, puis au Maroc (1890), enfin à l'Égypte (1892). Si entre 1883 et 1888 l'Italie, l'Espagne et la Grèce avaient, dans les traités de commerce qui avaient été signés avec ces Puissances, insisté pour la consolidation de certains droits d'entrée, la

chose avait été limitée dans la mesure du possible (1). Et Bismarck, partisan presque fanatique des droits autonomes, allait jusqu'à refuser d'envisager la création de droits consolidés pour toutes les matières à la production desquelles l'industrie et l'agriculture allemandes se trouvaient intéressées. Les quelques rares exceptions concernaient, comme nous l'indiquons plus haut, le vin, les raisins, les œufs, la volaille d'Espagne ou d'Italie; certains textiles, quelques machines et les montres de Suisse.

Il est évident que les clients assez fidèles de l'Allemagne ne se seraient pas, à la longue, déclarés satisfaits d'avantages tellement minimes et présentant un caractère aussi exceptionnel. Il aurait fallu, bon gré ou mal gré, s'engager dans une autre voie, sous peine de tuer littéralement le commerce allemand d'exportation à l'essor duquel la prospérité générale était subordonnée. Bismarck, qui avait eu la souplesse d'esprit nécessaire pour adhérer au protectionnisme après avoir admis ou toléré longtemps le libre-échange, aurait possédé, selon nous, un sens politique assez sûr pour ne pas s'obstiner hors de saison au système exclusif du tarif autonome. Les attaques qu'il n'a pas ménagées à la politique douanière de son successeur, le Général de Caprivi, ne constituent même pas un indice de ce qu'auraient été les intentions de Bismarck, s'il avait conservé les responsabilités du pouvoir après 1890.

Qu'au bout d'une domination presque incontestée d'une trentaine d'années environ il ait éprouvé quelque dépit et quelque aigreur de se voir relégué dans ses terres par un jeune empereur mégalomane, il n'y a rien là de surprenant. Si certaines critiques formulées contre tout ce qui s'est passé postérieurement au 20 mars 1890 ont été exagérées, il faut y voir avant tout une amertume bien humaine dans le cas qui nous occupe. Qu'il y ait eu, au point de vue plus spécial de la politique douanière, un peu d'entêtement sénile dans l'attitude du chancelier de fer, rien ne permet, à notre avis, de l'avancer avec quelque vraisemblance.

Sur les intentions de Bismarck après 1890 en matière de politique douanière pour le cas où il serait maintenu au

(1) Voir plus haut, page 63, la liste des articles importés d'Italie et d'Espagne sur territoire douanier allemand et auxquels la consolidation des droits s'appliquait exceptionnellement sous le régime bismarckien.

pouvoir nous ne possédons guère de témoignage direct. Dévoué au protectionnisme et surtout aux agrariens, le chancelier d'Empire avait soigneusement évité un rapprochement économique avec l'Autriche-Hongrie à l'occasion d'une visite de l'Empereur François-Joseph en 1889; car ce rapprochement aurait dû être réalisé au prix d'une diminution des droits de douane sur certains produits agricoles. Or, Bismarck montrait presque de l'opiniâtreté, dès qu'il s'agissait de toucher à ces droits (2).

C'est en s'appuyant uniquement sur les comptes rendus sténographiques de séances ultérieures au Reichstag et sur les déclarations de divers parlementaires que M. Walther Lotz a prétendu reconstruire, au moins dans ses grandes lignes, ce qu'eût été vraisemblablement la politique douanière d'un Bismarck en 1891 et en 1892. On aurait adopté alors un tarif douanier nouveau prévoyant des droits autonomes extrêmement élevés et, sur cette base, on aurait tenté de conclure des traités de commerce avec certaines nations étrangères (3). Bref, ce système n'aurait pas été tellement éloigné de celui qu'adopta le Général de Caprivi. La différence essentielle est que Caprivi ne jugea même pas nécessaire de remanier le tarif douanier existant.

Ces intentions bismarckiennes hypothétiques résultent assez nettement de déclarations concordantes faites au Reichstag par le Prince Herbert de Bismarck le 15 décembre 1893 et le 9 février, d'une part, ainsi que par M. von Kardorff le 3 mai 1897, d'autre part (4).

Ainsi, les conséquences économiques de la chute de Bismarck ont sans aucun doute été souvent surestimées. C'est que le cours de la politique douanière d'un grand pays comme l'Allemagne dépend peut-être moins de la volonté des individus que de certaines nécessités inéluctables. Ce qui a changé, à la

(2) Voir à ce sujet les déclarations faites au Reichstag le 9 février 1898 par le fils aîné du chancelier de fer (*Stenographische Sitzungsberichte des Reichstags* 1897-1898, Band II, p. 919).

(3) Walther Lotz, *Die Handelspolitik des deutschen Reiches von 1890 bis 1900*, p. 66 dans le troisième volume des *Beiträge zur neuesten Handelspolitik Deutschlands* (*Schriften des Vereins für Sozialpolitik*, Band 92), Leipzig, 1901.

(4) *Stenographische Sitzungsberichte des Reichstags*, 1893-1894, Band I, p. 478; 1897-1898, Band II, p. 919, d'une part, 1895-1897, Band VIII; p. 5722 d'autre part.

Wilhelmstrasse, entre 1890 et 1892, ce ne sont pas tant les principes, c'est l'esprit dans lequel ils ont été appliqués. L'expression *Der neue Kurs* a vraiment correspondu, certes, à quelque chose. Non pas que le militaire prussien que fut et resta Caprivi eût des velléités de se comporter en démocrate ou en libéral. Il appartenait par ses origines à ce vieux parti conservateur qui devait l'attaquer avec bien peu de ménagements dans la suite, avant tout sur le terrain économique. Il s'était entouré de conservateurs modérés et raisonnables, tels que M. von Heyden, ministre prussien de l'agriculture, le Baron von Marschall, secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères, M. von Maltzahn-Guelitz, secrétaire d'Etat au Trésor.

Là aussi il faut donc se garder de rien exagérer. Ce n'est pas un « coup de barre à gauche » qu'a voulu donner le Général de Caprivi en négociant des traités de commerce qui devaient constituer, à certains égards, une brèche dans le protectionnisme bismarckien. Le fait que Caprivi a été momentanément soutenu par quelques démocrates et les radicaux acquis au libre-échange ne doit nullement faire illusion sur ce point. S'il y a eu un « esprit nouveau », ce n'est pas dans ce sens. Mais le jeune empereur Guillaume II n'était peut-être pas encore le mégalomane dangereux qu'il devint plus tard, il venait de monter sur le trône depuis dix-huit mois à peine et il avait, pour la première fois, un chancelier de son choix. Ce général prussien n'avait rien d'un militaire revêché; son aménité même lui concilia quelques sympathies dans tous les partis et dans les milieux les plus divers. Il n'y eut guère à craindre avec lui l'obstination sénile de son prédécesseur qui pouvait avoir du bon dans certains cas, mais qui créait, à la Chancellerie, un esprit assez peu favorable à la négociation d'accords commerciaux avec les pays étrangers.

Dans ce sens, et dans ce sens seulement, la chute de Bismarck marque une date importante pour l'évolution historique de la politique douanière dans l'Allemagne impériale.

CHAPITRE II

CONVENTIONS TARIFAIRES
ET TRAITÉS DE COMMERCE

Le chancelier de fer avait eu longtemps pour axiome favori qu'on peut fort bien rester en relations politiques excellentes avec des Etats vis-à-vis desquels on élève des barrières douanières fort élevées. Il est à peine besoin de montrer qu'il serait parfois assez dangereux de prendre cet axiome à la lettre.

Dans tous les cas, il devint évident aux environs de 1890 qu'un resserrement de la Triplice serait plutôt favorisé par un accord économique et douanier plus étroit (1). C'était l'époque où le rapprochement franco-russe donnait à Berlin certaines inquiétudes. Rien d'étonnant donc à ce qu'en bon patriote allemand, formé à la tradition prussienne, Caprivi ait voulu s'engager dans cette voie en faisant des concessions commerciales importantes à la double monarchie danubienne et au Royaume d'Italie. Tel fut l'objet des deux traités de commerce avec les alliés politiques de l'Allemagne signés et approuvés par le Reichstag à la fin de 1891. De plus, on peut se demander si vraiment ce fut un hasard que le troisième et le quatrième des grands traités de commerce négociés par Caprivi ont justement été les traités conclus avec les pays neutres situés à la frontière franco-allemande, c'est-à-dire avec la Belgique, d'une part, dès la fin de 1891, avec la Suisse, de l'autre, au début de 1892.

*
**

On a indiqué plus haut, en donnant des précisions, dans quelle mesure ces traités demeurent, en dépit de certaines apparences, dans la ligne générale de la politique bismarckienne des années 1879-1890 à laquelle ils impriment seulement une direc-

(1) Voir le *Berlin-Wien-Rom* d'un anonyme qui n'est autre qu'Eckart von Eckardstein.

tion que cette politique aurait tout de même dû prendre par la force des choses, croyons-nous.

Où Caprivi s'éloigne des principes de Bismarck, c'est quand il dépasse la clause pure et simple de la nation la plus favorisée et quand il conclut des traités de commerce prévoyant des conventions tarifaires et une série de droits consolidés pour une dizaine d'années. Ces droits vont être applicables, par le simple jeu d'autres accords, notamment par le jeu de l'article 11 du Traité de Francfort, à une série de nations, dont la France, pour lesquelles fonctionne la clause en question. Les stratagèmes du négociateur allemand pour exclure notre pays de certains avantages consentis à d'autres nations n'ont guère porté, à ce moment, que sur des points de détail; ils n'ont pas encore reçu alors l'application presque systématique qui sera si fréquente quelques années plus tard (2).

Il convient de signaler ici que les relations économiques et douanières de la France avec l'Empire allemand ont toujours joué un rôle de premier plan dans la politique douanière de l'Allemagne entre 1871 et 1914, bien que, par suite de l'article 11 du Traité de Francfort stipulant, de part et d'autre, la clause perpétuelle de la nation la plus favorisée, il n'y ait jamais eu besoin de procéder directement à des négociations commerciales proprement dites. Certes, la clause du Traité de Francfort datait d'une époque où le libre-échangeisme était répandu en Europe; mais elle s'est révélée, d'un côté comme de l'autre, une arme à deux tranchants. L'Allemagne bismarckienne et l'Allemagne wilhelmienne ont cherché à utiliser cette clause pour

(2) L'ouvrage de MM. Nogaro et Moye mentionne notamment un de ces stratagèmes à propos du bétail suisse, en ce qui concerne le tarif allemand de 1902 et le traité de commerce germano-suisse qui y apporte des atténuations. Voir B. Nogaro et M. Moye. *Les Régimes douaniers*. Paris (Armand Colin), 1910, p. 68-69. Un autre exemple qui s'applique à la situation créée par les traités de 1891 et le tarif allemand alors en vigueur est celui des vins de desserts italiens. En 1902 et en 1906, pour ne pas faire profiter les vins français, aux termes de la clause de la nation la plus favorisée, des avantages concédés à l'Italie, il a été stipulé que ces avantages (droit de 15 et 10 marks au lieu de 24 marks les 100 kilogrammes) ne s'appliqueraient qu'aux vins doux et d'un certain degré d'alcool, à savoir 14 à 20 % (*Reichsgesetzblatt*, 1904, n° 22, p. 454, position 180). Les expressions générales utilisées pour les vins italiens dans le tarif annexé au traité de commerce du 6 décembre 1891 n'ont pas paru suffisantes (voir *Reichsgesetzblatt*, 1892, n° 2, p. 128, position 25 e). Il a donc été prévu une spécialisation beaucoup plus grande dans le traité de commerce italo-allemand du 3 décembre 1904. Voir, à ce sujet, notre étude spéciale sur *Les Importations de produits agricoles italiens en Allemagne*, p. 41 et 42. ⁴

favoriser l'essor commercial allemand et peser sur les relations douanières de la France avec les autres pays. Nous verrons que les rédacteurs allemands des traités de commerce ont parfois été capables pour cela de prodiges d'ingéniosité. Ce que les négociateurs de 1871, et notamment Pouyer-Quertier (3), n'avaient pas prévu, c'est que, par le jeu des spécifications, l'article 11 pourrait se retourner contre nous. D'ailleurs, les Allemands ont reproché, à leur tour, à la France des spécifications de représailles.

Qu'on se reporte aux relations officielles ou aux travaux des spécialistes, aux discours des ministres ou aux articles de journaux, la crainte de voir la France républicaine avoir de nouveau en 1890 comme, en 1860 la France de Napoléon III, une situation prépondérante au point de vue de la politique douanière domine partout alors en Allemagne. A vrai dire, Bismarck avait été fidèle dans ce domaine à ses habitudes d'intervention brutale qui lui avaient souvent assez bien réussi. Aux avances de l'Autriche-Hongrie vers 1878 en vue de concessions dans le domaine douanier il avait répondu par son fameux tarif de 1879 qui, bouleversant le système existant, avait inauguré en Europe une espèce de paix commerciale armée. De même qu'ils construisaient à l'envi des forteresses, des casernes et des cuirassés, la plupart des Etats européens, imitant l'exemple du jeune Empire allemand, s'armaient de mesures tarifaires et abritaient leur système douanier derrière des barrières protectrices. Ces barrières s'étaient élevées spontanément à peu près partout avec autant de rapidité qu'elles s'étaient abaissées pendant la période précédente.

La France s'était très vite et fort aisément adaptée aux conséquences matérielles du revirement bismarckien. A vrai dire, chronologiquement, l'Allemagne avait été précédée par l'Autriche-Hongrie, l'Italie et la Roumanie où l'avènement du protectionnisme date déjà de 1878. Mais dans le cas de la monarchie danubienne, notamment, l'adoption du tarif de 1878 n'avait été qu'une réponse à la préparation des mesures de protection douanière du côté allemand et au refus très net de l'Empire bismarckien de conclure une entente douanière plus

(3) Sur le rôle de Pouyer-Quertier et de Jules Favre dans l'élaboration de l'article 11 du Traité de 1871, voir notre livre premier, chapitre IV, p. 47 à 50, et l'ouvrage de May sur *Le Traité de Francfort*.

étroite avec son nouvel allié. La France avait su répondre à la politique économique de Bismarck par sa loi douanière du 7 mai 1881 que compléta bientôt tout un réseau de conventions commerciales élaborées judicieusement avec la Belgique, l'Italie, l'Espagne, le Portugal, la Suisse, la Norvège, l'Autriche-Hongrie et la Grande-Bretagne, etc. De ces conventions l'Allemagne profitait à titre gratuit et automatiquement, malgré son régime de stricte autonomie, en vertu de l'article 11 du Traité de Francfort. Il est possible que nos voisins de l'Est aient tiré à ce moment certains avantages d'une situation que les négociateurs du Traité de Francfort n'avaient sans doute pas prévue en pleine période de libre échange. Il ne faudrait, d'ailleurs pas exagérer ces avantages. Si nous les mentionnons ici, c'est que l'idée de se les assurer et d'en priver le voisin, le rival' tant économique que politique, a joué un rôle non négligeable dans les préoccupations des hommes d'Etat allemands entre 1890 et 1900.

Lorsque Caprivi mourut en 1899 quelques mois à peine après Bismarck, il a trouvé, en dépit du ressentiment de ses adversaires agrariens, des panégyristes nombreux qui ont voulu faire de lui un grand réformateur au point de vue économique. Vue à distance, sa politique parut aux yeux de certains historiens, avoir été une tentative pour lutter contre le courant protectionniste en Europe et pour établir une espèce d'entente douanière entre les puissances de la Triplice. Dans cette entente, on a parfois voulu voir une première tentative faite vers la réalisation du *Mitteleuropa* d'un Friedrich Naumann.

Dans la réalité, toutefois, le Général de Caprivi était un militaire prussien d'intelligence assez moyenne et dont les vues ne semblent pas avoir dépassé l'avenir immédiat. Le fait qu'il ait été parfois, soutenu, pour une partie de sa politique douanière, par les partis de gauche et combattu par les conservateurs ne saurait suffire pour le transformer en un vrai libéral. Rien ne semblerait, à nos yeux, plus inexact que d'essayer de prétendre qu'il cherchait à orienter le système du commerce extérieur allemand vers des conceptions empreintes de libéralisme. Par sa formation, ses habitudes intellectuelles, Caprivi est un conservateur prussien qui s'entoure de collaborateurs appartenant à ce parti, représentant la même tournure d'esprit... Il reproche souvent, en termes fort amers, à ses contradicteurs

agrariens d'ébranler jusqu'au principe d'autorité en employant, vis-à-vis de lui, des méthodes d'opposition aussi violentes. Quoi qu'il en soit, Caprivi reste un conservateur aux manières assez souples qui tranchent extérieurement avec le caractère cassant d'un Bismarck, bien qu'il y ait peut-être eu, au fond, plus de souplesse réelle chez le chancelier de fer. La façon dont Caprivi, aux prises avec les agrariens, a dû s'avouer vaincu par une coterie de hobereaux, d'abord en Prusse où il fait place au comte Eulenburg à la présidence du Conseil, puis dans l'Empire où il doit céder la main au Prince de Hohenlohe malgré la confiance de la majorité du Parlement, dénote chez lui une énergie plutôt médiocre. Il a certainement eu le mérite de se mettre au courant de questions auxquelles rien ne le préparait dans sa carrière de soldat et il n'a pas fait trop piètre figure au pouvoir après son grand prédécesseur, il faut le reconnaître. Mais de là à en faire un réformateur d'une certaine envergure, il y a de la marge. La pauvreté caractéristique de l'ère wilhelmienne en grands hommes d'Etat ne doit pas nous prédisposer à voir un plan concerté et une série de mesures savamment étudiées à l'avance là où il y a eu surtout une suite de tâtonnements aboutissant, fortuitement ou presque, par un concours heureux de circonstances, à des solutions passables ou qui se sont révélées comme telles.

En voyant dans les réformes de Caprivi tout un plan préconçu, on fausse, selon nous, l'histoire à distance. C'est pourquoi il convient, croyons-nous, de ramener l'homme et son œuvre à leurs véritables proportions. Caprivi n'a jamais osé aborder de front le problème douanier en établissant un nouveau tarif vers 1891, comme l'aurait sans doute tenté Bismarck, comme l'a fait chez nous la loi du 11 janvier 1892. La discussion approfondie de toutes les positions d'un tarif douanier aurait effrayé ce général de salon; il y flairait un guépier et il n'avait peut-être pas absolument tort. Dans tous les cas, il a eu la sagesse de ne pas s'aventurer dans ce domaine pour lequel il n'avait point de connaissances préalables suffisantes. La même prudence et le souci de devancer à tout prix les négociateurs français jettent Caprivi dans les bras de l'Autriche-Hongrie. Des considérations politiques l'y poussent autant que les nécessités économiques proprement dites. L'Empire allié du Danube menaçait alors de faire par trop cavalier seul, de se slaviser et de s'orienter

vers une politique assez peu favorable à l'Allemagne; d'où les concessions accordées pour resserrer les relations commerciales avec l'Autriche au risque d'indisposer la Russie, ce que Bismarck avait su éviter avec soin, tant qu'il était au pouvoir.

Les considérations financières et fiscales ne sont pas non plus absentes des préoccupations du nouveau chancelier. Il veut gagner l'Autriche-Hongrie à sa politique commerciale et surtout l'empêcher d'entrer dans un autre système d'accords douaniers où la France aurait eu une place prépondérante (4). Caprivi est, d'ailleurs, servi par les conditions économiques générales dans ce sens que notre politique douanière s'oriente alors, pour des raisons multiples, du système des traités de commerce vers le régime de l'autonomie, juste au moment où l'Allemagne veut faire machine en arrière et réagir, très timidement d'abord, contre le système douanier de Bismarck pendant les dix dernières années de son gouvernement. Bref, Caprivi n'a pas la moindre velléité libre-échangiste. Le tarif bismarckien qui lui sert de base pour ses négociations commerciales comporte toujours des droits d'entrée extrêmement élevés. Et il a un besoin absolu de ces droits élevés pour des raisons fiscales. Placé dans la nécessité de ne pas indisposer les Etats allemands particuliers, Caprivi veut pouvoir leur faire, sur le produit des douanes, des versements aussi importants que les *Matrikularbeiträge* qu'il est obligé d'exiger d'eux (5). Il semble que le rendement des droits de douane intéresse au moins autant le chancelier que leurs répercussions économiques possibles. Les droits qui étaient effectivement protecteurs et qui fonctionnaient en établissant de véritables barrières l'intéressaient peu, somme toute, parce qu'ils ne rapportaient presque rien; il les sacrifia donc d'un trait de plume. A cet égard, il s'est trompé assez gravement dans ses calculs. Bien décidé, à l'origine, à ne pas faire à la Russie les mêmes concessions douanières qu'à l'Autriche-Hongrie, Caprivi ne s'était pas rendu compte qu'une fois ces concessions accordées à la monarchie danubienne, les produits agricoles autrichiens et hongrois (hongrois surtout) viendraient remplacer, dans une certaine mesure, les produits

(4) B. Nogaro et M. Moye. *Op. cit.*, p. 48.

(5) Voir W. Gerloff, *Die Finanz-und Zollpolitik des deutschen Reiches von der Gründung des Norddeutschen Bundes bis zur Gegenwart*. Iéna (Gustav Fischer), 1913, p. 296.

russe, ce qui diminuerait d'autant les recettes des douanes. Les experts économiques qu'il avait autour de lui l'ont peut-être mal renseigné ou, ce qui serait plus grave, mais plus probable, Caprivi a négligé de les consulter sur ce point...

L'avantage le plus important dérivait, pour l'Autriche-Hongrie, selon le projet de traité tel qu'il avait été établi dans ses grandes lignes en mai 1891, d'une diminution de 30 % des droits d'entrée sur les céréales. Mais il ne faut pas y voir une tendance au libre échange chez le chancelier qui, au fond, est enchanté d'avoir à sa disposition un tarif très protectionniste, lui permettant de transformer, en apparence, en une concession ce que la situation des consommateurs allemands exigeait alors impérieusement.

En effet, l'année 1891 est une année de hausse exceptionnelle du cours des principales céréales sur tous les marchés du monde. Le maximum de 180 marks la tonne pour le seigle et de 220 marks la tonne pour le froment est très sensiblement dépassé; pourtant la loi du 24 mai 1884 a été adoptée, dans la pensée du législateur d'alors, avec cette réserve que si jamais les céréales approchaient de ce maximum, le gouvernement devrait, de lui-même, abaisser les droits d'entrée sur le froment et sur le seigle. M. von Lucius, ministre prussien de l'agriculture, avait fait dans ce sens des déclarations fort précises. Caprivi ne s'en embarrasse guère. Il a une arme pour la négociation de ses traités de commerce; il veut s'en servir à tout prix et il omet de remplir les engagements des gouvernements antérieurs sans s'inquiéter du fait de savoir si, pendant la période intermédiaire, il impose de très lourdes charges aux consommateurs de son pays.

Tout cela dénote le « hasardeur » servi par une série de circonstances favorables qu'il ne veut pas laisser échapper plutôt que l'homme d'Etat qui a des vues à longue portée, sait réfléchir et prévoir... Un seul de ses collaborateurs semble avoir été dans ce cas, ce fut M. de Marschall, le secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères, contre lequel les hobereaux conservateurs vont s'acharner. Au contraire ils commencent par faire quelques avances au Général de Caprivi, quand celui-ci bénéficie de la faveur impériale la plus complète.

L'inclusion de l'Italie, de la Belgique et de la Suisse dans le système des traités de commerce de décembre 1891 et de

janvier 1892 a parfois été considérée comme l'idée maîtresse du prétendu « système » caprivien. En ce qui concerne l'Italie, engagée dans une guerre douanière avec la France qui durait depuis 1886, elle devait être attirée, comme par un aimant, par toute tentative de rapprochement économique austro-allemand, sous peine de se voir fermer, après le marché français, les marchés de l'Europe centrale. Quant à la Belgique et à la Suisse la tendance à l'autonomie douanière manifestée chez nous les reléguait, par la force des choses, à l'ombre de leurs grands voisins de l'Est ou du Nord, sans que ces pays eussent, d'ailleurs, besoin pour cela de partager entièrement le protectionnisme assez accusé des Etats de la Triplice. Ce résultat, sans doute propice à l'expansion industrielle générale de l'Empire allemand, n'a guère nécessité de qualités diplomatiques de la part de Caprivi et de son entourage. Le chancelier a simplement réussi à profiter, en partie, d'une situation qu'il n'avait certes pas créée. La question de savoir s'il eût été possible d'en profiter mieux et plus complètement nous entraînerait trop loin ici, elle sort, d'ailleurs, un peu des limites que nous devons nous tracer.

**

Les souvenirs bismarckiens le gênant et la presse bismarckienne ne lui témoignant, pour des raisons qui se conçoivent, aucune sympathie, le Général de Caprivi s'est évertué à dire que la ligne générale de sa politique n'avait subi aucun changement. Dans le domaine de la politique commerciale et douanière, il faut reconnaître qu'il avait parfaitement raison (6). Il y en a eu tout, au plus, un changement de méthode, mais non pas de système en ce qui concerne la politique sociale. Caprivi, un peu effrayé déjà de l'appui qu'il trouvait chez des libéraux ou radicaux de gauche (*Freisinnige*) comme Eugen Richter, était désolé de devoir accepter les voix des socialistes pour la ratification des traités de commerce. Mais un rapprochement avec la *Sozialdemokratie* lui eût fait horreur. Il ne pouvait s'agir que de modifier les méthodes pour la combattre. Quant au protectionnisme bismarckien, Caprivi cherchait seulement à l'adapter aux nécessités du commerce allemand d'exportation et des progrès de l'essor industriel en Allemagne.

(6) Voir à ce sujet : Bernhard Harms. *Die Zukunft der deutschen Handelspolitik*. Iéna (Gustav Fischer), 1925, p. 12 à 15.

Le traité de commerce avec l'Autriche-Hongrie a été, à cet égard, la première brèche dans l'édifice jusqu'alors solidement établi de l'autonomie douanière telle que l'avait conçue Bismarck à partir de 1879. C'est en mai 1891 que l'accord de principe fut réalisé avec la monarchie danubienne; la signature du traité lui-même eut lieu le 6 décembre et la ratification par le Reichstag le 18 décembre 1891. Contrairement aux accords commerciaux conclus pendant la période précédente, le traité de commerce austro-allemand se fondait sur des conventions tarifaires, c'est-à-dire que l'Allemagne prévoyait, relativement à l'importation de produits austro-hongrois, des droits d'entrée consolidés pour une période de près de douze années (1^{er} février 1892-31 décembre 1903). A titre de réciprocité, l'Autriche-Hongrie faisait de même relativement à l'importation de produits allemands pour une période semblable (article 24). A ce traité étaient jointes deux annexes : l'une (Annexe A) (7) contenant l'énumération des concessions faites par l'Allemagne, l'autre (Annexe B) (8) contenant l'énumération des concessions faites par l'Autriche-Hongrie (9). Enfin, le traité était accompagné d'une convention de police vétérinaire (10) qui représentait une concession toute spéciale faite par l'Allemagne pour des raisons sur lesquelles nous reviendrons plus loin.

La méthode suivie pour les pourparlers avec la monarchie habsbourgeoise montre assez nettement que l'accord austro-allemand était considéré comme le point de départ d'un arrangement plus vaste avec l'Italie, la Suisse et la Belgique. Dès le mois d'août 1891, des négociations italo-austro-allemandes eurent lieu en commun à Munich, elles aboutirent à un accord au mois de novembre. En même temps, les représentants de l'Allemagne et de l'Autriche-Hongrie entamaient des pourparlers à Vienne avec des délégués suisses au moment où, par

(7) *Reichsgesetzblatt*, 1892, n° 2, p. 12-30.

(8) *Ibid.*, 1892, n° 2, p. 30-60.

(9) Les Annexes C et D sur le trafic frontalier et la répression des fraudes douanières (*Reichsgesetzblatt*, 1892, n° 2, p. 61-62, d'une part, et p. 63-69, d'autre part) n'ont ici qu'une importance secondaire. Il en est de même des Annexes E et F (modèles de certificats et de cartes d'identité pour les participants aux foires et pour les voyageurs de commerce (*Ibid.*, p. 88-89). L'arrangement sur la répression des fraudes douanières est la reproduction de celui qui existait précédemment, ce qui montre, notamment, à quel point la politique commerciale de Caprivi a été la continuation de celle de Bismarck.

(10) *Reichsgesetzblatt*, 1892, n° 2, p. 90.

ailleurs, des représentants de l'Autriche-Hongrie et de l'Allemagne traitaient à Berlin avec des délégués belges. Le traité de commerce italo-suisse de 1891 postérieur de quelques semaines à la signature des traités de commerce entre la Suisse et l'Allemagne, d'une part, la Suisse et l'Autriche-Hongrie, d'autre part, devait parfaire l'édifice assez complexe de ces conventions douanières à longue échéance entre certaines nations de l'Europe centrale.

Certes, il y a eu là un élément nouveau et on a voulu y voir la première ébauche d'une union douanière en plein milieu de l'Europe. Mais il ne faudrait pas exagérer l'importance d'un pareil facteur, car les divers contractants ont réussi à sauvegarder leur autonomie tarifaire complète, sauf pour les points très précis où ils attendaient de la contre-partie des avantages déterminés d'une façon extrêmement précise.

D'une manière générale, le traité de commerce entre l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie peut être considéré, dans une certaine mesure, comme l'accord de base. Il reprenait, sur bien des points, les dispositions des conventions tarifaires antérieures à la période de 1880 à 1890 qu'on a pu qualifier de période protectionniste à outrance. Il innovait si peu que l'industrie allemande d'exportation s'est montrée assez déçue.

C'est surtout négativement que ce traité a son importance, car, en consolidant les droits d'entrée vis-à-vis d'un certain nombre d'Etats voisins, l'Allemagne s'interdisait de les relever à tout propos conformément aux fluctuations du marché, comme elle ne s'était pas privée de le faire pendant la période précédente.

Enfin, l'ensemble des quatre traités de commerce fournissait une bonne occasion de prévoir, pour le 1^{er} février 1892, des mesures qu'on aurait déjà dû prendre dans le courant de l'année 1891, vu la hausse exceptionnelle du prix des céréales sur tous les marchés. Une nation qui s'accoutume peu à peu au protectionnisme accepte les conventions tarifaires d'un traité qui ramènent les droits de douane à un taux moins élevé plus facilement qu'une diminution des taux du tarif autonome. Achetée par les avantages certains ou problématiques que stipule un traité de commerce, la diminution des droits lui paraît plus facile à faire admettre à ceux des intéressés qui pourraient être tentés de protester. On est en mesure de leur opposer

d'autres intérêts; il y a, alors, d'autres milieux industriels ou commerciaux qui exercent une pression en sens contraire. Bref, la concession faite présente au moins les apparences d'une affaire avantageuse pour le pays qui se résout à la faire.

C'est exactement ce qui s'est passé en 1891-1892 pour les droits sur les céréales. Les traités qui ont ramené en Allemagne les droits d'entrée sur le froment et sur le seigle à 3 marks 50, sur l'avoine à 2 marks 80, sur l'orge à 2 marks, sur le maïs à 1 mark 60, etc. (11), pour tous les pays bénéficiant de la clause de la nation la plus favorisée conformément à l'exemple du traité avec l'Autriche-Hongrie (11) n'ont fait que réaliser une réforme dont l'urgence pour les consommateurs allemands était reconnue; ainsi que nous l'avons indiqué, ces consommateurs se voyaient obligés de payer leur pain beaucoup trop cher par suite de la hausse du cours des céréales et les partis politiques étaient, dans l'ensemble, d'accord pour leur apporter quelque allègement (12). Le seul point sur lequel des discussions ont pu surgir, c'est la consolidation des droits qui engageaient l'avenir dans le cas d'une nouvelle baisse du prix des céréales, alors que Bismarck avait voulu se garder les coudées franches en faisant une politique d'autonomie douanière absolue ou presque absolue.

Néanmoins, le principe de la protection douanière pour les produits agricoles et surtout pour les céréales nécessaires à l'alimentation du peuple allemand, demeurait le même. On a pu aller jusqu'à prétendre qu'en consolidant les droits de douane sur les céréales à des taux relativement modérés Caprivi avait raffermi et consolidé en Allemagne le protectionnisme agricole lui-même, puisqu'il avait maintenu, en une période particulièrement défavorable pour cela, un minimum de pro-

(11) *Reichsgesetzblatt*, n° 2, p. 14 (Les positions 9 a à 9 f du tarif douanier allemand alors en vigueur étaient celles qui concernaient les céréales).

(12) Voir le tableau fort intéressant des prix de détail du pain en Allemagne dressé par J. Conrad dans son étude concernant les droits de douane sur les produits agricoles intitulée *Die Stellung der landwirtschaftlichen Zoelle in den zu schliessenden Handelsverträgen Deutschlands* (dans les *Schriften des Vereins für Sozialpolitik*, Band 90, Leipzig, 1900, p. 111). Il résulte de ce tableau que le poids moyen du pain de seigle de 50 pfennigs, qui joue un grand rôle dans l'alimentation des masses populaires allemandes, a passé de 2 kilogrammes 420 grammes en 1887 à 1 kilogramme 580 gr.; il devait atteindre de nouveau 2 kilogrammes 280 gr. en 1893. C'est la façon dont s'est reflétée, pour le consommateur allemand moyen, la bienfaisante baisse des prix de détail.

tection en ce qui concerne les produits essentiels de l'agriculture

A part quelques antisémites comme Liebermann von Sonnenberg et des conservateurs libres comme M. von Kardorff, le fait même de l'abaissement des droits sur le seigle à la fin de 1891 a trouvé l'approbation de presque tous les hommes politiques d'Allemagne. Aucun parti ne s'y est opposé réellement. Et si les critiques n'ont pas manqué dans la suite au Général de Caprivi, il convient de remarquer que l'abaissement des droits sur les céréales à 3 marks 50 pfennigs par 100 kilogrammes a été approuvé au Reichstag par les socialistes, le centre catholique, les Guelfes, les Polonais, l'immense majorité des nationaux-libéraux et même par un certain nombre de députés conservateurs.

L'unanimité s'est faite moins facilement pour les droits sur le vin, pourtant l'abaissement des droits en question n'était guère sensible pour les vins en tonneaux; ces droits étaient ramenés à 20 marks par 100 kilogrammes contre 24 marks précédemment. Mais des droits consolidés étaient prévus pour les vins destinés au coupage avec des vins rouges allemands et pour les vins servant à la fabrication du cognac; les conventions tarifaires de 1891 prévoyaient, pour les vins en question, un abaissement des droits à 10 marks les 100 kilogrammes (13), ce qui provoqua certaines inquiétudes. Malgré le désir ouvertement exprimé par Caprivi, de permettre aux vins italiens de battre les vins français sur le marché allemand (14), les représentants de la viticulture allemande firent entendre de vives protestations et la majorité obtenue par le Gouvernement sur cette question spéciale ne fut pas aussi considérable que pour le vote de l'ensemble du projet (200 voix contre 66) (15).

De même qu'on ne touchait aux droits sur les produits agricoles que dans la mesure des nécessités immédiates et absolues de l'heure, de même on maintenait intacte l'autre colonne

(13) *Reichsgesetzblatt* n° 2, 1892, p. 23 (position 25 e du tarif allemand alors en vigueur).

(14) Discours du 10 décembre 1891, *Stenographische Berichte des Reichstages* 1891-1892, Band V, p. 3306. Les prévisions de Caprivi ne se sont fort heureusement pas réalisées à cet égard comme à beaucoup d'autres.

(15) Au lieu de 243 voix contre 48 pour l'ensemble, ainsi que nous le verrons plus loin.

fondamentale du système bismarckien en matière de politique commerciale, les droits sur le fer. L'alliance des hauts-fourneaux avec les grands domaines ruraux avait été le point de départ du protectionnisme du nouvel Empire. Or, les droits sur le fer demeuraient inchangés. Des concessions de détail pour le fer en barres de provenance styrienne, à condition que la longueur des barres ne dépasse pas 1 mètre 50, constituaient surtout une faveur pour les fonderies allemandes (16) et, dans tous les cas, une exception à peu près unique qui ne faisait que confirmer la règle.

Pour ce qui est des concessions de détail faites par l'Allemagne, elles s'appliquaient surtout au bétail, à la viande, aux œufs, au beurre, aux cornichons, et aux piments, en vue de se ménager des avantages fort précis du côté de l'Autriche-Hongrie. Quant aux droits protecteurs sur certains produits manufacturés fabriqués par l'industrie (industries du bois, du papier, du cuir, industrie textile), ils ne furent abaissés que dans d'assez faibles proportions.

Les milieux de la grosse industrie, très attachés à Bismarck qui avait blâmé les initiatives de Caprivi, se montrèrent peu enthousiastes des résultats acquis; ils protestèrent vivement contre la hâte avec laquelle les traités furent discutés au Reichstag. (Entre le 6 décembre, date de la signature, et le 18, date de la ratification du traité par le Parlement allemand tout put être terminé) (17). Ils proclamaient que les avantages consentis à l'industrie allemande étaient, pour ainsi dire, nuls et que, par ailleurs, les industriels étaient « hostiles en principe » à des avantages acquis au détriment de l'agriculture » (18). Pourtant, il n'y a pas moins d'une centaine de positions du tarif douanier austro-hongrois mentionnées à l'Annexe B du traité et concernant des produits manufacturés. Mais les diminutions de droits effectivement consenties sont

(16) *Reichsgesetzblatt* n° 2, 1892, p. 13 (Position 6 b du tarif allemand alors en vigueur).

(17) M. Bernhard Harms (*Die Zukunft der deutschen Handelspolitik*, Iéna, 1925, p. 11) insiste aussi beaucoup sur cette rapidité et il l'attribue à l'intervention personnelle du jeune empereur Guillaume II.

(18) Voir le compte rendu de la séance de la fédération industrielle westphalo-rhénane (Rheinisch-Westphaelischer Industrieverband) tenue le 15 décembre 1891, cité par Walther Lotz. *Die Handelspolitik des deutschen Reiches*, etc. (*Schriften des Vereins für Sozialpolitik*, Band 92, p. 96).

de peu d'importance; il s'agit même parfois tout simplement de la consolidation de droits de douane déjà existants.

Les négociations de Munich et celles de Berlin en 1891 avaient permis de relier assez étroitement le traité germano-belge et le traité italo-allemand au traité avec l'Autriche-Hongrie. Une fois ce dernier adopté au Reichstag par 243 voix contre 48, la ratification parlementaire des deux autres ne fut plus guère qu'une simple formalité. Le traité avec la Suisse ne fut adopté et ratifié qu'au début de 1892.

Les quatre traités qui, d'ailleurs, se répètent presque textuellement dans certaines de leurs applications importantes prévoyaient tous la clause de la nation la plus favorisée (pour le traité avec l'Autriche-Hongrie, article 2) (19), si bien que les avantages douaniers accordés à l'une des nations devaient immédiatement profiter à toutes les autres.

Bismarck et la presse bismarckienne ont tenté en vain de créer une confusion entre la clause de la nation la plus favorisée et la clause dite de réciprocité qui accorde seulement un avantage précis sous la condition expresse d'une concession nouvelle équivalente à celle consentie déjà par une tierce puissance. A cet égard, l'usage des douanes allemandes est absolument établi. D'ailleurs, Caprivi a eu la loyauté de le reconnaître et de prévenir les agriculteurs allemands que l'abaissement des droits de douane sur les céréales s'appliquerait automatiquement aux importations des Etats-Unis d'Amérique et peut-être aussi à celles de la Roumanie en Allemagne, aussitôt que l'on aurait négocié sur des bases analogues avec le gouvernement roumain.

L'appel du chancelier en faveur de l'ensemble des traités de commerce de 1891-1892 ne s'est pas distingué par une grande originalité. Caprivi a puisé notamment, pour son discours du 10 décembre 1891, dans l'arsenal des lieux communs du protectionnisme modéré. Refuser la confiance au gouvernement et sa voix aux différents projets de traités, ce serait, a dit Caprivi, « mettre en péril l'industrie, la classe ouvrière » et peut-être aussi l'Etat lui-même ». Pendant cette séance mémorable où devait s'élaborer et se préciser le régime douanier de l'Europe centrale pour une douzaine d'années, le général

(19) *Reichsgesetzblatt*, 1892, n° 2, p. 4.

prussien de Caprivi, qui, sans être un grand orateur, trouvait parfois des mots qui portaient, a employé cette formule heureuse : « Ou bien nous exporterons des marchandises, ou bien « nous exporterons des hommes ».

On voit que le gouvernement impérial n'a rien négligé pour faire adopter le traité de commerce avec l'Autriche-Hongrie, et, en même temps, l'ensemble des traités dont nous parlons plus haut. Le mémoire constituant l'exposé des motifs des lois soumises à cet effet au Reichstag constate simplement que l'Allemagne doit renoncer en partie à son autonomie douanière, si elle veut s'assurer des débouchés nouveaux à l'étranger. Il n'y a rien de très original dans cette thèse, sauf le fait que c'est maintenant le gouvernement impérial qui la soutient sous la pression de nécessités auxquelles il ne peut plus guère se soustraire.

Le seul des quatre traités qui ait donné lieu à des difficultés spéciales lors de sa ratification, c'est le traité de commerce avec la Confédération helvétique, adopté seulement par le Reichstag en janvier 1892. L'obstacle provint de ce que la Suisse étant nouvellement passée du libre-échange au protectionnisme en vertu de son tarif douanier de 1891, certains droits considérés, du point de vue suisse, comme des concessions aux exportateurs allemands étaient cependant plus élevés que les droits en vigueur jusqu'à présent, ceux d'un ancien traité franco-suisse de 1885, d'ailleurs non renouvelé, dont l'Allemagne avait automatiquement bénéficié en raison de la clause de la nation la plus favorisée. C'est ainsi seulement qu'on s'explique comment on a pu parler, au Reichstag, à propos du traité avec la Suisse, d'une « pilule à avaler », alors que cet accord peut être regardé comme assez avantageux pour les Allemands à maints égards. Sans doute, quelques protestations se firent-elles entendre chez les producteurs de fromages et dans les milieux de l'industrie textile. Il n'en reste pas moins que les droits suisses frappant les marchandises allemandes demeuraient, en général, beaucoup moins élevés que les droits allemands sur les produits helvétiques. Enfin, dans l'ensemble, sur les 476 positions du nouveau tarif suisse, des droits consolidés étaient prévus vis-à-vis de l'Allemagne pour 293 catégories de marchandises, ce qui ouvrait à l'industrie allemande des débouchés fort appréciables.

**

Ayant ainsi raffermi la situation économique et commerciale de l'Allemagne dans l'Europe centrale, Caprivi crut pouvoir compter sur l'appui des partis de sa majorité douanière pour soutenir ses projets militaires au Parlement. Général conservateur, le chancelier était, sur des ordres supérieurs, assez intransigeant pour tout ce qui touchait l'armée ou la défense nationale. Il avait espéré pouvoir profiter au moins de la neutralité bienveillante des partis dont la collaboration lui était assurée pour continuer et défendre sa politique douanière. Cet espoir ne s'est pas réalisé. Le 6 mai 1893, le projet militaire était repoussé par 203 voix contre 162 et le Reichstag qui avait voté les traités de commerce de 1891-1892 était dissous.

Celui qui fut élu quelques semaines plus tard ne se distinguait guère, au point de vue politique, du précédent; mais il témoignait d'un renforcement des tendances protectionnistes dans le corps électoral. Sans doute, les conservateurs de stricte observance, ceux de l'ancien parti officiel, perdaient cinq sièges, mais les conservateurs indépendants de diverses nuances en gagnaient une douzaine, les antisémites onze, enfin la Ligue des paysans bavarois quatre. Il allait donc falloir compter, plus que jamais, avec les agrariens. Quant au Centre, avec 106 députés contre 98 précédemment, il constituait, sans conteste possible, la « fraction » parlementaire la plus importante; mais très uni en matière confessionnelle, il était fort divisé sur le problème douanier, ce qui se comprend assez bien, si l'on songe que les catholiques allemands habitent des régions économiques très différentes. Les nationaux-libéraux, de plus en plus soumis à l'influence de l'industrie lourde, gagnaient eux-aussi quelques sièges. Mais les libéraux avancés ou radicaux (*Freisinnige*) perdaient presque de la moitié des leurs et cet échec n'était pas compensé par le gain de 24 sièges qu'enregistrait la *Sozialdemokratie* en voyant tripler sa représentation au Reichstag. On sait que le chancelier redoutait l'appui des « rouges », encore considérés comme des révolutionnaires très dangereux, et qu'il n'aurait voulu le rechercher à aucun prix, même pour les questions douanières. Dans tous les cas, en juillet 1893, lorsqu'on en vint à la discussion de la loi militaire, c'est par une majorité de droite qu'elle fut adoptée cette fois

(201 voix contre 185). Le centre, les socialistes et les libéraux avancés avaient voté contre comme un seul homme, mais n'avaient pas réussi à imposer leur volonté à la coalition de tous les autres partis bourgeois.

Cette constellation politique s'annonçait, on le devine, comme assez peu favorable à des mesures douanières s'inspirant de conceptions larges et d'un point de vue élevé. Forts du caractère indispensable de leur appui pour toutes les questions concernant la défense nationale, les hobereaux agrariens voulaient faire de la surenchère. Ce fut le mérite de Caprivi et celui du baron de Marschall de leur tenir tête dans une très large mesure et de continuer la politique douanière qu'ils avaient inaugurée, sans trop se préoccuper de leurs criailleries perpétuelles.

Certes, les prix des céréales avaient beaucoup baissé, les récoltes de 1893 ayant été aussi abondantes que celles de 1891 avaient été maigres. Mais on put apprécier combien une consolidation des droits en vertu des traités de 1891-1892 avait été plus sage qu'une suspension temporaire même complète de ces droits. En effet, à la moindre fluctuation des prix sur les marchés mondiaux, la suspension dont il s'agit aurait fait renaître intégralement le problème avec tout son cortège de difficultés.

Les grands traités de commerce (ceux avec l'Autriche-Hongrie, l'Italie, la Belgique et la Suisse) ayant assuré l'avenir douanier pour plus de dix ans, c'est aux « petits traités » que le gouvernement impérial allait devoir s'attaquer désormais, surtout aux traités avec les Etats balkaniques et avec l'Espagne.

Parmi les Etats balkaniques, la Serbie et la Roumanie ont surtout attiré l'attention de Caprivi, la Serbie, parce qu'elle avait dénoncé, pour le 25 août 1893, le traité de commerce conclu précédemment avec elle, la Roumanie, parce que, vu la guerre douanière qui éclatait avec la Russie et sur laquelle nous reviendrons, elle allait devenir désormais, pour l'Allemagne, avec les Etats-Unis d'Amérique et l'Argentine, un de ses principaux fournisseurs de céréales.

Le traité de 1893 avec la Serbie ne donna pas lieu à des difficultés particulières. Dans le cadre du tarif général serbe de 1892, des droits spécifiques venaient remplacer les anciens droits *ad valorem* et les droits calculés d'après le poids des mar-

chandises; les voyageurs de commerce des deux pays étaient traités comme dans l'accord commercial conclu avec la Suisse. D'ailleurs, le volume général du commerce germano-serbe demeurait encore bien faible.

Il n'en était pas du tout de même du commerce germano-roumain dont la valeur était six fois plus élevée d'après les statistiques, ce chiffre même restant inférieur à la réalité, si l'on s'en rapporte aux calculs des industries intéressées. Ces industries étaient l'industrie de la laine en Thuringe, les industries textiles du Brandebourg, de Lusace, de Saxe et d'Alsace, l'industrie horlogère de la Forêt-Noire. Ici les efforts de Caprivi et de ses collaborateurs furent couronnés de succès diplomatique, car le traité entra en vigueur effectivement; les importations de froment roumain qui atteignirent plus de 20 % du total des importations allemandes de froment en 1893, contre 5 % à peine en 1889 (20), en ont profité largement. Mais le succès économique et commercial fit défaut. Par suite de mauvaises récoltes, le pouvoir d'achat de la Roumanie diminua rapidement et les exportations allemandes qui semblaient avoir atteint une valeur de 100 millions de marks au début de la période décennale 1890-1900 n'ont plus oscillé qu'entre un maximum de 44 millions et un minimum de 25 millions pendant les années qui se sont écoulées depuis la signature du traité de commerce germano-roumain jusqu'à la fin du siècle (1893-1900).

Pour l'Espagne, l'échec est plus frappant encore. Sans doute, Caprivi arrive à faire signer le traité de commerce de 1893 et à le faire ratifier par le Reichstag. Mais le Parlement espagnol refuse d'approuver cet accord hispano-allemand. Il s'ensuit une guerre douanière sur laquelle nous reviendrons à propos de la politique commerciale de Hohenlohe, guerre qui n'a pas été moins violente que le conflit douanier avec la Russie dont nous allons avoir à parler.

*
**

La solution heureuse de ce conflit sera un des derniers actes importants de Caprivi en matière de politique douanière. Mais

(20) La progression est analogue pour le seigle. Les importations allemandes de seigle roumain dépassèrent, en 1893, 23 % du total des importations de seigle.

on sent déjà que le chancelier a du plomb dans l'aile. Les attaques violentes auxquelles il fut en butte lors de la discussion du traité de commerce avec la Roumanie l'ont sensiblement éprouvé. Elles ont permis à l'opposition agrarienne de se constituer, de se consolider, de prendre conscience de sa force vis-à-vis des autorités établies de l'Etat, que ce soit en Prusse ou dans l'Empire. Le Landtag de Prusse, issu d'un suffrage censitaire, est, d'ailleurs, beaucoup plus agrarien que le Reichstag. Le chancelier s'y trouve tellement mal à son aise qu'il a donné en Prusse sa démission de Président du Conseil, créant ainsi une situation sans précédent depuis la fondation du jeune Empire. Remplacé dans l'Etat prussien par un réactionnaire tel que le comte Eulenburg depuis 1892, Caprivi a perdu, de ce fait, une partie de son influence réelle et de son prestige.

Le titre de comte qui a été conféré au chancelier par l'empereur en reconnaissance de ses mérites pour la signature du traité de commerce avec l'Autriche-Hongrie n'a pu compenser pour lui que dans une bien faible mesure la perte du pouvoir dans l'Etat prussien. Le traité germano-roumain est encore adopté, il est vrai, le 13 décembre 1893 par 189 voix contre 165 (21); mais ce fut l'avant-dernier succès de Caprivi. On craignait surtout les répercussions de la clause de la nation la plus favorisée pour un arrangement éventuel avec la Russie. Le chancelier s'était gardé de faire allusion à cela lors du vote des premiers traités de commerce. Il est possible que, de très bonne foi, il se soit fait illusion. Dans tous les cas, il lui restait une tâche ingrate à accomplir, tâche qui n'est peut-être pas pour lui un titre de gloire, mais qui prouve combien il était capable, le cas échéant, de mener à bonne fin une négociation épineuse dans des conditions même peu favorables.

Parmi tous les reproches souvent injustifiés faits à ce serviteur honnête et assez médiocre de l'Empire allemand, parmi les objections soulevées parfois à tort contre son traité germano-

(21) En même temps que l'accord commercial avec la Serbie et en même temps que le traité avec l'Espagne qui, non ratifié par le Parlement espagnol, ne devait jamais être appliqué. La validité de ces trois conventions était prévue pour dix années, soit jusqu'au 31 décembre 1903, ce qui en portait l'expiration à la même date que celle des « grands » traités de commerce de 1891-1892.

roumain, la plus judicieuse était, sans aucun doute, celle du comte Herbert de Bismarck qui avait déclaré en substance :

« Le maintien d'un droit plus élevé vis-à-vis de la Russie
« deviendra presque impossible à la longue et il sera bien
« difficile, malgré tous les certificats d'origine, d'empêcher l'in-
« troduction sur le territoire allemand de céréales et de farines
« russes qui passeront par la Roumanie pour profiter du tarif
« réduit. »

Ce fut un des seuls arguments sérieux, mis en avant par l'opposition agrarienne de 165 députés résolus à renverser le ministère à tout prix. L'ère des discussions courtoises est désormais close pour Caprivi et ses collaborateurs. Puisqu'ils n'ont pas réussi à maintenir à un niveau élevé les cours des céréales, ce sera désormais contre eux, contre le chancelier particulièrement, une véritable guerre au couteau, sans le moindre ménagement et sans aucune modération.

C'est que, dès le 18 février 1893, à la Brasserie Tivoli de Berlin, la Ligue agrarienne ou *Bund der Landwirte* a été fondée. Désormais ses adeptes ne cherchent plus à persuader l'opinion, ils ont naïvement conscience de la force qu'ils représentent. Il s'agit, pour eux, de vaincre par tous les moyens, même les plus équivoques. Ils veulent la tête du chancelier et ils l'auront (22).

On conçoit que ces dispositions n'aient pas facilité à Caprivi la solution du conflit douanier russo-allemand. Il avait commis, personnellement, une erreur assez grave en sous-estimant la résistance économique de la Russie. Le conflit était né en 1893 du refus par l'Allemagne de signer avec le Gouvernement du tsar un accord se fondant sur la clause pure et simple de la nation la plus favorisée.

Les circonstances politiques y aidant, plein de confiance dans l'appui douanier qu'il s'était assuré en Europe centrale, Caprivi pensa que le gouvernement impérial allemand était assez fort pour témoigner d'une certaine arrogance dans ses négociations commerciales avec la Russie. De février 1892 à la fin de juil-

(22) M. von Ploetz, député agrarien, proclame, plein de fierté, au Reichstag, dès le 24 février 1893, que le *Bund der Landwirte* comprend 160.000 membres, 1.000 sections régionales et 10.000 sections locales, qu'il dispose de deux journaux et de moyens de propagande considérables. *Stenographische Sitzungsberichte des Reichstags*, 1892-1893, Band I, p. 721.

let 1893, les relations économiques avaient été fort tendues. Ce ne fut guère, toutefois, que le 1^{er} août 1893 qu'éclata la guerre douanière proprement dite, cette fois par suite d'une initiative de la Russie qui décida d'appliquer à tous les produits allemands un nouveau tarif maximum supérieur de 20 % à 30 % à celui qui était en vigueur jusqu'alors. Cette initiative surprit un peu à la Wilhelmstrasse où l'on s'était figuré que les Russes étaient tellement désireux d'écouler une abondante récolte qu'ils viendraient d'eux-mêmes à composition.

Depuis le début d'août 1893 jusqu'au printemps de 1894, ce fut, de part et d'autre, une guerre de tarifs en règle où les relèvements de 50 % alternaient avec des prohibitions et des chicanes administratives de toutes sortes. Le commerce allemand en fut au moins aussi gêné que le commerce russe. Certes, ainsi qu'il ressort de l'étude détaillée de M. Carl Ballod, l'Allemagne est alors à la fois le premier des fournisseurs et le premier des clients de la Russie (23). Mais il ne s'ensuit point que la Russie n'ait pas eu plus de facilités que l'Allemagne pour attendre au besoin quelques mois la solution d'un conflit douanier de pareille envergure. Certes, il ne fut guère indifférent à l'exportateur russe d'avoir à subir, pour son froment et son seigle, 7 marks 50 de droits d'entrée en Allemagne, au lieu de 3 marks 50 comme la plupart des autres pays concurrents. La meilleure preuve en est qu'en 1893 la part des blés russes dans les céréales importées par l'Allemagne était tombée à 3 %, alors qu'elle avait été de 58 % en 1889.

Caprivi s'était laissé entraîner, au fond presque à contre-cœur, dans cette guerre douanière, alors que les agrariens du Reichstag n'étaient que trop disposés à faire des excès de zèle et à surenchérir encore sur les mesures de représailles que le gouvernement était obligé de préconiser.

Lorsque, le 10 février 1894, le traité de commerce russo-allemand put enfin être signé, le chancelier de l'Empire poussa certainement un soupir de soulagement; mais ce fut le signal d'une levée de boucliers contre lui dans le camp agrarien. La Russie consentait des avantages sérieux. Ce pays, jusqu'alors d'un protectionnisme outrancier, accordait, pour 71 positions

(23) Voir Carl Ballod, *Die deutsch-russischen Handelsbeziehungen*. Leipzig, 1900 (*Schriften des Vereins für Sozialpolitik*, Band 90, p. 273-336).

de son tarif, sur un total de 218, des droits consolidés en ce qui concerne les produits importés d'Allemagne. Certes, les droits russes restaient très élevés, plus élevés souvent que les droits correspondants du tarif allemand. Mais le chancelier avait beau jeu de répondre que les droits allemands eux-mêmes étaient sensiblement plus élevés que ceux du tarif suisse, par exemple, et que personne n'avait rien trouvé à y redire ni dans la Confédération helvétique, ni en Allemagne, lors de la signature d'un accord commercial germano-suisse.

Les facilités données aux ressortissants russes pour s'établir sur territoire allemand furent aussi vivement critiquées par les politiciens et les agitateurs antisémites qui craignirent de voir le pays inondé de juifs d'origine polonaise. Cependant, le gouvernement impérial allemand fit ressortir que cette crainte était plutôt vaine et qu'il n'avait jamais pris dans le traité le moindre engagement le forçant à renoncer au droit absolu d'expulser tous les étrangers indésirables.

Pour atteindre Caprivi et son œuvre, on dut faire flèche de tout bois. On s'en prit à la durée du traité qui prévoyait un droit réduit de 3 marks 50 pfennigs pour une période de dix années (jusqu'à la fin de 1903 comme dans les traités avec la Roumanie et la Serbie); on manifesta des inquiétudes à propos des répercussions que pourraient avoir les fluctuations de cours du rouble sur les exportations de céréales; ces inquiétudes se révélèrent absolument vaines, étant donné que la Russie établit l'étalon-or et stabilisa sa monnaie très peu de temps après la signature du traité. Ce dernier argument était néanmoins d'un certain poids dans les discussions, personne n'ayant pu prévoir à l'avance l'évolution de la politique monétaire russe.

Le traité de commerce russo-allemand finit par être adopté et il obtint au Reichstag, lors du scrutin décisif du 10 mars 1894 (un mois après la signature de l'accord), 200 voix contre 146, bien que tous les députés agrariens aient persisté dans une opposition irréductible.

Le gouvernement d'Empire avait cependant tout fait pour les gagner. Par une loi du 15 avril 1894 (24) portant modification au tarif douanier de juillet 1879, on supprimait l'obligation de

(24) *Reichsgesetzblatt*, 1894, p. 335, *Gesetz betreffend die Abänderung des Zolltarifgesetzes*.

la preuve de l'identité pour les bons d'importation dits *Einfuhrscheine* délivrés à ceux des agriculteurs allemands qui étaient amenés à importer d'une part, des blés étrangers et à en exporter ou en réexporter. D'autre part, il fallait établir, jusqu'alors, qu'il y avait identité entre les céréales importées et les céréales exportées; dans ce cas, le montant du droit de douane était remboursé. Désormais cette preuve d'identité n'est plus nécessaire et les bons d'importation peuvent être utilisés en vue de payer le montant des droits de douane pour les céréales, les farines, le malt, les légumes secs, etc. Ces bons délivrés lors de l'exportation des produits en question sont acceptés en paiement pour acquitter les droits de douane à l'importation sans qu'il y ait à fournir dorénavant la moindre preuve de l'identité de la marchandise. La création d'une véritable prime à l'exportation devait être très favorablement accueillie par les agrariens et elle le fut en effet. Mais, bien que le gouvernement ait agi ainsi pour gagner les conservateurs à sa politique douanière vis-à-vis de la Russie, il n'a pu obtenir la voix d'aucun d'entre eux lors de la ratification du traité de commerce russo-allemand.

La suppression par le gouvernement de la Prusse des tarifs échelonnés pour les céréales sur le réseau des Chemins de fer de l'Etat prussien n'a été qu'une conséquence de la suppression de l'obligation de prouver l'identité en ce qui concerne les *Einfuhrscheine*. Assurés désormais d'être remboursés d'un montant équivalent à celui des droits de douane pour les céréales qu'ils exportaient, les agriculteurs des provinces orientales ont pu expédier leur seigle par mer dans les pays étrangers constituant leurs débouchés naturels, plutôt que de l'envoyer dans l'Allemagne de l'Ouest et du Sud malgré le coût très élevé du transport. Une diminution des frais de transport par voie ferrée n'étant plus nécessaire pour venir en aide à l'agriculteur des provinces de l'Est, les chemins de fer prussiens supprimaient un tarif de faveur exorbitant, d'autant plus qu'ils comptaient empêcher par là les blés russes d'inonder les marchés de l'Allemagne méridionale et occidentale. Le danger n'était pas si grand mais le Gouvernement d'Empire avait agi sur les autorités prussiennes à cet égard pour prouver à quel point l'agriculture allemande pouvait compter sur sa sollicitude.

Néanmoins, rien n'y faisait. L'opposition contre Caprivi demeurait tenace. Il put encore conjurer le péril qu'aurait fait courir à la réputation de bonne foi de l'Allemagne l'adoption de l'amendement Kanitz. Cet amendement ne demandait rien moins que l'établissement d'une échelle mobile des droits de douane pour les céréales, de façon à porter, en tout état de cause, le prix des principales céréales (froment, seigle, orge, avoine, etc.) à un minimum extrêmement élevé. S'il avait adopté cet amendement en même temps que le traité avec la Russie et s'il s'était rendu complice d'une telle manœuvre, le Reichstag aurait porté un coup mortel au renom de loyauté des négociateurs allemands. Faisant un dernier effort, Caprivi sut être persuasif pour réfuter les sophismes du comte Kanitz et la majorité du Parlement eut assez d'intelligence politique pour repousser, le 14 avril, par 159 voix contre 46 un amendement aussi dangereux.

Malgré tout, Caprivi sentait que ses jours comme chancelier étaient comptés. Ce n'est pas que sa majorité du Reichstag l'abandonne; mais il ne réagit plus avec la même énergie que quelques mois auparavant. Pour mettre fin aux récriminations des agrariens, des députés du centre catholique comme M. Bachem demandent une enquête d'Empire sur la situation de l'agriculture en général. Caprivi s'y refuse en faisant valoir que les questions agricoles sont du ressort des Etats allemands particuliers. Désormais, il est mûr pour la chute qui ne tardera pas à se produire. Les circonstances exactes détaillées de sa démission et de celle du comte Eulenburg, survenues simultanément pendant l'automne de 1894 pour permettre de faire place au prince de Hohenlohe à la fois dans l'Empire et en Prusse, sont restées plutôt obscures. Il paraît, toutefois, à peu près certain que Caprivi est tombé sous les coups redoublés que lui portait, à chaque occasion, une opposition agrarienne extraparlamentaire absolument dénuée de scrupules.

*
**

Elevé par un simple caprice de la faveur impériale à des fonctions pour lesquelles rien ne le désignait et qui semblent avoir un peu dépassé la mesure de ses talents, le comte de Caprivi y a néanmoins tenu assez honorablement sa place. Avec

une application toute prussienne il a consacré une partie de son temps à l'étude de questions douanières et commerciales, probablement nouvelles pour lui. Il serait injuste, dans ces conditions, de lui reprocher de n'avoir pas toujours apprécié ou saisi la portée de certaines décisions d'ordre économique prises pendant qu'il était au pouvoir. D'autre part, il n'en est pas moins assez exagéré de qualifier de « réforme de Caprivi » quelques demi-mesures souvent sans lendemain que d'autres auraient vraisemblablement prises à sa place, poussés par la force même des choses au moins autant que par des conceptions économiques originales.

Insinuer que l'essor industriel de l'Allemagne, pendant les dix dernières années du XIX^e siècle, paraît dû en grande partie à sa politique (25), c'est, croyons-nous, méconnaître le caractère empirique et flottant d'un prétendu « système » qui a seulement été édifié après coup par quelques historiens et économistes dans le silence des recherches de cabinet. Ce fut, au contraire, le mérite réel et la force véritable de Caprivi de n'avoir jamais eu aucun système. Peut-être avait-il assez conscience de ses propres limites pour se méfier extrêmement de toutes les combinaisons ambitieuses et de toutes les théories d'ensemble. Dans cette mesure, il n'a pas été un mauvais serviteur de l'Empire et l'Allemagne peut lui en savoir gré.

Sa politique douanière sans véritable envergure est toujours restée prudente, mais elle n'a pas voulu et elle n'a pas pu transformer le protectionnisme bismarckien. Chaque fois que Caprivi a essayé de voir grand, il s'est trompé (26). Il a cru, en 1891 (27), pouvoir traiter avec l'Autriche-Hongrie sans faire les

(25) M. Walther Lotz se donne la peine d'aligner beaucoup de chiffres pour montrer que Caprivi a été un grand homme, vu que le volume du commerce extérieur de l'Allemagne s'est accru plus rapidement entre 1890 et 1900 que celui de la France. *Schriften des Vereins für Sozialpolitik*. Band 92, p. 194.

(26) En le transformant en un protagoniste de l'industrialisation qui aurait tiré les conséquences de la transformation de l'Allemagne d'Etat agricole en Etat industriel, M. Bernhard Harms (*Op. cit.*, p. 15) attribue à Caprivi des intentions économiques profondes dont il ne semble pas avoir été capable, si l'on s'en rapporte à tout ce que nous savons de sa mentalité générale.

(27) Le fait que Friedrich Naumann, en exposant la façon dont l'Allemagne a passé du protectionnisme au libre-échange, parle des répercussions économiques des réformes de Caprivi (*Neudeutsche Wirtschaftspolitik*, 3^e éd., Berlin, 1913, p. 191) contribue à accréditer la conception inexacte transformant Caprivi presque en un libre-échangiste, alors que nous croyons avoir montré que c'est justement pour consolider le protectionnisme dans l'Empire allemand qu'il l'atténua dans une certaine mesure après 1890.

mêmes concessions à la Russie et le résultat a été un conflit douanier qui, en se prolongeant, serait devenu désastreux pour les deux pays principalement intéressés. En 1893, Caprivi s'est figuré que l'Empire des tsars viendrait à composition, sur la simple menace d'une guerre de tarifs et il s'est gravement fait illusion. Il a cru porter un coup sensible à la République française en la devançant dans la conclusion d'accords commerciaux dès 1891, alors que, au contraire, notre tarif de janvier 1892 marque, de notre part, l'initiative peut-être la plus intéressante de la fin du siècle, en vue d'échapper, dans la mesure du possible, à la contrainte économique qu'établissait le Traité de Francfort. La guerre douanière que nous avons soutenue ensuite contre la Confédération helvétique, par exemple, a pu se terminer sans que les avantages concédés par nous aient porté sur des marchandises autres que les produits spécifiquement suisses.

Le seul véritable mérite de ce général prussien changé en chancelier impérial pour le développement économique de son pays a été d'opposer un semblant de résistance aux attaques des agrariens sous les coups desquels il devait finir tout de même par succomber. Mais, là encore, l'erreur sérieuse qu'a commise Caprivi fut de croire possible une politique douanière même très relativement libérale contre la volonté de ceux dont l'appui restait indispensable pour faire triompher au Reichstag les projets militaires du Gouvernement impérial de Guillaume II.

CHAPITRE III

DIFFICULTÉS DE L'AGRICULTURE ALLEMANDE
SOUS LE RÉGIME HOHENLOHE

Entre 1894 et 1900, le problème agricole est devenu, dans une très large mesure, un problème douanier et même, semble-t-il, le problème douanier central. Nous n'avons pas à nous demander ici dans quelle mesure cela provint des exagérations évidentes de la campagne des agrariens; nous avons à constater le fait.

Le régime Hohenlohe n'a guère eu de politique commerciale qui lui fût propre. Le Chancelier d'Empire, le Prince de Hohenlohe, moins au courant, certes, de ces questions un peu spéciales que ne l'était devenu, à la longue, le Comte de Caprivi, n'avait qu'une préoccupation : éviter de faire aux hobereaux prussiens et aux agrariens impénitents une peine même légère, favoriser par tous les moyens leurs intérêts spéciaux de caste. La lutte entre les intérêts de caste et les intérêts généraux de la collectivité remplit l'histoire économique de l'Allemagne pendant les dix dernières années du xix^e siècle, surtout depuis la démission de Caprivi.

A vrai dire, le nouveau chancelier et son gouvernement, s'en tiennent scrupuleusement aux traités de commerce qui ont été signés et auxquels ils se conforment avec une exactitude rigoureuse. Il n'existe aucun moyen direct, d'ailleurs, pour modifier les clauses des accords existants avant le 31 décembre 1903. Mais depuis le 26 octobre 1894, date de l'avènement de Hohenlohe à la chancellerie, on prendra toutes les mesures possibles pour favoriser indirectement la coterie agrarienne.

Sans doute, deux fois encore, cette turbulente et encombrante coterie devra battre en retraite devant les intérêts de l'ensemble du peuple allemand. En 1894, l'amendement Kanitz avait été repoussé à une immense majorité par le Parlement d'Empire, sans même avoir été renvoyé à une commission. Mais, dès

1895. Il revient en délibération sous une forme un peu différente et, comme la résistance des milieux gouvernementaux à l'agitation agrarienne est de moins en moins vigoureuse, on n'ose plus procéder à un rejet immédiat pur et simple qui aurait vivement indisposé les hobereaux. Cette fois, l'amendement, transmis pour plus ample examen à diverses commissions, est présenté à nouveau au Reichstag en séance plénière dès les premiers jours de l'année 1896. Les représentants du Gouvernement impérial, MM. von Marschall et von Hammerstein, ayant opposé une résistance assez ferme aux suggestions des propriétaires fonciers, l'amendement est finalement rejeté par 217 voix contre 97. La gauche entière et le centre catholique au complet étaient parmi les 217 opposants, ainsi que la majorité des nationaux-libéraux. On craignait, en établissant le monopole de la vente des céréales au profit de l'Etat, de violer, sinon la lettre, du moins l'esprit des traités de commerce récemment signés et de causer par là un tort irréparable au prestige international de l'Allemagne et à sa réputation de loyauté dans le domaine économique.

Ce fut un des derniers succès de la résistance aux agrariens qui allaient bientôt manifester leur puissance presque illimitée dans les domaines les plus divers.

Les agrariens étaient tellement pressés de neutraliser, par tous les moyens, les conséquences fâcheuses que présentaient pour eux, à leur avis, les traités de commerce de 1891-1894 qu'ils n'ont pas hésité à chercher des armes dans les procédés classiques de propagande agrarienne de tous les pays et de toutes les époques. Une de ces armes favorites a toujours été, pour les défenseurs de l'agriculture, l'effort tenté en vue d'établir un système monétaire bimétalliste. De même qu'ils s'étaient servis d'arguments tirés de la situation monétaire de la Russie pour faire obstacle au traité de commerce russo-allemand en 1894, de même ils ont réussi à créer une agitation factice dans tout le pays en faveur du bimétallisme.

Mais l'ère des succès d'un bimétallisme à l'américaine, soi-disant favorable à l'agriculture par rapport à l'industrie, soi-disant favorable aux débiteurs par rapport aux créanciers, était alors déjà close. Toute la discussion de ces questions n'entretrait même guère en ligne de compte au point de vue de la politique douanière à cette époque, si, avec une insistance digne

sans doute d'une meilleure cause, les hobereaux n'avaient pas répété à l'envi : « Les traités de commerce de Caprivi sont la cause du mécontentement des milieux agricoles et le bouleversement apporté par ces traités dans le régime douanier nécessite des réformes radicales, entre autres une refonte complète du système monétaire .

Heureusement pour l'Allemagne et pour ses finances publiques, la commission d'enquête sur la situation monétaire de l'Empire sut tenir bon. D'ailleurs, les exemples caractéristiques et assez récents de l'Inde ou des Etats-Unis d'Amérique n'étaient guère propres à encourager les partisans du système bimétalliste. Finalement, rien ne fut changé au monométallisme-or.

Battu sur ces deux points, le protectionnisme agrarien ne s'avoua cependant pas vaincu. Il obtint du gouvernement du Prince de Hohenlohe, qui recherchait toutes les occasions d'être agréable aux hobereaux, l'interdiction de la vente des céréales à terme dans les bourses de marchandises. Peu importe si la mesure fut inopérante ou presque; il fallait, coûte que coûte, prouver aux agriculteurs qu'on intervenait souvent en leur faveur. En 1897, on fit supprimer par le Reichstag les crédits accordés aux négociants et aux meuniers pour le paiement des droits de douane sur les céréales. Ces crédits, prétendait-on, favorisaient outre mesure les importations de céréales.

Enfin, les protectionnistes agrariens, plus puissants encore dans les Etats particuliers que dans l'Empire, usent de leur influence, en Prusse notamment, pour établir de véritables prohibitions d'importation, en prétextant la nécessité de mesures de police vétérinaire ou de police sanitaire demeurées du ressort de la compétence des divers Etats. Les agrariens profitèrent à ce propos de ce que le Ministre prussien de l'agriculture, le Baron de Heyl, qui avait délégué ce portefeuille pendant toute la chancellerie de Caprivi, avait été remplacé, peu après l'avènement de Hohenlohe, par un homme politique acquis en partie à la coterie agrarienne, le Baron de Hammerstein. Pendant les années 1896 et 1897, Hammerstein réussit à fermer bien souvent les frontières de la Prusse au bétail étranger. Mais les agrariens ont souvent considéré que la hausse des prix provoquée par des mesures de prohibition véritable n'était pas encore suffisante

pour leur assurer en fait une espèce de monopole sur le marché allemand

Autant Caprivi avait toujours préconisé une politique commerciale large dans le cadre des traités existants, bref un système qui permit aux industries d'exportation de prendre leur essor, sans qu'on eût à gêner, par de mesquines chicanes, les Etats voisins, autant le régime Hohenlohe fut caractérisé par une politique douanière de coups d'épingle répétés, vis-à-vis des nations étrangères. Certes, on avait généralement assez de loyauté pour s'en tenir à la lettre des traités, tout en s'abstenant, d'ailleurs, de défendre la réforme de Caprivi devant l'opinion publique, désormais hésitante. Néanmoins, on saisissait toutes les occasions se présentant pour témoigner et indiquer qu'on n'appliquait cette politique qu'à contre-cœur. Ainsi, psychologiquement, on en perdait presque tout le bénéfice. Mais le gouvernement du successeur de Caprivi semblait prêt, s'il l'avait fallu, à sacrifier le développement industriel et commercial du pays lui-même pour assurer au gouvernement impérial les complaisances de quelques agrariens.

Les relations économiques russo-allemandes à partir de 1895 se sont ressenties de cet état de choses dans une mesure inquiétante pour le fonctionnement du traité de commerce signé en 1891. L'Empire des tsars avait tout d'abord montré un peu plus de libéralisme que l'Allemagne agrarienne dans l'application des clauses de ce traité. Les mesures d'ordre vétérinaire qu'avait prises le Gouvernement prussien, dont il fut question plus haut, fournirent une excellente occasion aux Russes pour prendre de nouveau des représailles. Sous prétexte d'épidémies plus ou moins existantes et de dangers sanitaires plus ou moins démontrés, la Prusse opposait des difficultés pratiques presque insurmontables aux importations de pores provenant de la Russie dans les confins silésiens; elle prohibait aussi, sur toute la frontière de l'Est, l'importation des oies russes. Excédée par ces tracasseries continuelles, la Russie y répondit par un relèvement des droits d'entrée sur certains articles en cuir, en verre, en celluloïd, etc... Ce relèvement, décidé le 3 septembre 1896 (22 août du calendrier russe), aurait pu être évité, si l'on avait fait preuve de quelque souplesse du côté de l'Allemagne. Toujours est-il que le commerce allemand d'exportation subissait de ce fait un assez grave dommage, sans que les avantages qu'on

escomptait des mesures prises pour favoriser l'agriculture fussent en pratique bien appréciables.

Il fallut procéder à la signature d'un nouveau protocole russo-allemand, le 9 février 1897, pour éliminer certains inconvénients qui s'étaient produits et pour résoudre les questions litigieuses dans un sens favorable à l'Allemagne. Le protocole, en date du 9 février 1897, faisant suite au traité du 10 février 1894, marque un progrès sensible dans le sens du rapprochement économique russo-allemand. A vrai dire, les concessions faites de part et d'autre sont minimales. Aucune modification de principe n'est apportée à la situation existante et les rares améliorations prévues concernent plutôt des points de détail; mais certains de ces points peuvent avoir cependant, psychologiquement, une importance assez grande; ils sont susceptibles de créer entre deux nations voisines une atmosphère de méfiance en ce qui concerne la politique douanière, atmosphère qui peut ne pas être sans certaines répercussions sur la politique générale. L'exposé des motifs recommandant au Reichstag la ratification du protocole du 9 février 1897 est plutôt laconique. Il insiste surtout sur le régime des permis frontaliers délivrés par les autorités allemandes et russes dans les régions voisines de la frontière. Les autorités russes ont fait des concessions importantes en ce qui concerne les sauf-conduits remis désormais gratuitement aux ressortissants russes désireux de se rendre en Allemagne comme ouvriers agricoles pendant la période allant du 1^{er} avril au 1^{er} décembre de chaque année. Les facilités accordées à ces ressortissants russes de jadis, devenus en 1918 ressortissants polonais, sont une question qui a toujours préoccupé, et préoccupe encore aujourd'hui, les hobereaux prussiens. Ils ont là, en effet, un moyen de se procurer une main-d'œuvre abondante et docile pour les récoltes, à beaucoup meilleur compte que dans l'intérieur de l'Allemagne.

A ce prix, malgré leur répugnance caractérisée à faire des concessions aux Russes dans le domaine douanier, les agrariens ont consenti à ne pas se montrer intraitables, et le gouvernement impérial allemand, tombé de plus en plus sous leur dépendance, a mis fin à une politique de petites chicanes qui faisait au moins autant de mal que de bien à l'économie en général. En dehors des questions relatives au trafic des voyageurs et des ouvriers agricoles dans la région frontière, les principales

concessions faites par l'Allemagne ont porté sur le passage en transit de la paille et du foin provenant de Russie, sur les importations de viande de porc crue pour le ravitaillement des habitants de la région frontrière, sur la navigation fluviale, etc... En matière de police vétérinaire, le gouvernement impérial allemand n'a voulu contracter aucune obligation précise qui eût compromis ou amoindri la liberté d'action des Etats particuliers, en l'espèce surtout des autorités prussiennes. Cependant, l'Allemagne s'est engagée à communiquer, dans le plus bref délai possible, aux autorités russes, les mesures de police vétérinaire qu'elle serait amenée à prendre sur son territoire pour lutter contre les épidémies du bétail en indiquant simultanément les raisons de ces mesures (1). Si anodine que puisse paraître une semblable clause, elle équivaut toutefois, à un engagement de mettre fin à certaines pratiques agrariennes qui consistaient à user et à abuser des prétextes que fournissaient à très bon compte les mesures de police vétérinaire, en vue d'empêcher les importations de bétail étranger dans une proportion dépassant de beaucoup les nécessités sanitaires.

Ainsi, tout en tenant un très large compte des desiderata des autorités prussiennes, nettement favorables aux agrariens, la législation impériale allemande ne capitulait pas entièrement devant les exigences plus ou moins justifiées de ces autorités.

En échange d'avantages en somme assez peu appréciables, la Russie faisait quelques concessions intéressantes à la fois l'industrie du cuir et l'industrie horlogère en Allemagne, concessions qui annulaient, jusqu'à un certain point, les mesures de représailles prises par les autorités russes en septembre 1896. De plus, on en revenait, de part et d'autre, à un plus grand libéralisme dans le traitement douanier des marchandises à la frontière et cet avantage avait pour conséquence de mettre fin à l'animosité des derniers mois de 1896 qui, succédant à la guerre douanière de 1893, aurait pu créer, en se prolongeant, une situa-

(1) Toutefois, on allait beaucoup moins loin vis-à-vis de la Russie que vis-à-vis de l'Autriche-Hongrie en faveur de laquelle l'arrangement sur la police vétérinaire, du 6 décembre 1891, signé en même temps que le traité de commerce, a constitué un avantage tout à fait exceptionnel. Comme les agrariens ont utilisé les mesures d'ordre sanitaire pour tourner la loi en favorisant pratiquement l'interdiction d'imposer du bétail, on comprend pourquoi cet avantage spécial consenti à l'Autriche-Hongrie par un accord spécial séparé n'a été étendu dans la suite, à aucun autre pays.

tion inquiétante pour les relations générales entre les deux pays.

Une autre guerre de tarifs venait, en effet, à peine de se terminer et elle avait été conduite avec une assez grande opiniâtreté de part et d'autre, bien que les deux puissances en ligne de compte aient toujours gardé de très bonnes relations au point de vue purement politique. Nous voulons parler du conflit douanier hispano-allemand. Sans en retracer ici toutes les étapes, indiquons, en quelques mots, qu'il s'était prolongé pendant deux années, de l'été de 1894 à l'été de 1896. L'Allemagne et l'Espagne avaient donc fait preuve, l'une et l'autre, d'une véritable obstination. Le traité de commerce qui a donné lieu au conflit faisait encore partie du système de traités imaginé par Caprivi. L'échec du traité avec l'Espagne avait, au fond, empêché le chancelier précédent d'achever son œuvre douanière avant de démissionner. Cette œuvre comportait, en effet, à la base, les traités de 1891-1892 avec l'Autriche-Hongrie, l'Italie, la Belgique et la Suisse, puis ceux de 1893 dits « petits traités de commerce » avec les pays balkaniques et l'Espagne, enfin, comme pièce maîtresse de l'édifice, le fameux accord commercial avec la Russie du 10 février 1894. Un refus imprévu de ratification de la part du Parlement espagnol, alors que le Reichstag avait déjà adopté le traité de commerce hispano-allemand, fut le signal de la guerre douanière. La politique commerciale pratiquée vis-à-vis de l'Espagne constitue donc une autre erreur du Comte de Caprivi, lequel n'avait certainement pas recherché un conflit, qui fut agréable seulement à ses pires adversaires parmi les agrariens outranciers.

C'est à un des collaborateurs les mieux inspirés de Caprivi, au Baron de Marschall, que revient le mérite d'avoir mis fin à une guerre douanière avec les Espagnols qui menaçait de s'éterniser. Le 25 juillet 1896, l'Allemagne en revenait, vis-à-vis de l'Espagne, au régime normal, c'est-à-dire qu'on supprimait, de part et d'autre, les mesures de représailles prises pendant le conflit. Ainsi, l'Empire allemand appliquait désormais à l'Espagne son tarif autonome sans faire profiter ce pays d'aucune des conventions tarifaires établies par les traités de commerce de 1891-1892 et de 1893-1894. Il faudra encore deux ans et demi pour que, le 12 février 1899, les deux pays s'accordent réciproquement le traitement de la nation la plus favorisée par un échange de

notes modifiant l'arrangement provisoire du 25 juillet 1896. Ce traitement était stipulé pour cinq années à partir de janvier 1899, si bien que les deux pays devaient en profiter réciproquement jusqu'à la fin de 1904. Les « grands » et les « petits » traités de commerce du système Caprivi expirant dès la fin de l'année 1903, les agrariens n'ont pas manqué de protester contre cet avantage complémentaire consenti à l'Espagne dont la concurrence était tout de même à craindre, au moins pour certains produits du sol et pour la viticulture allemande. Mais la protestation agrarienne fut vaine dans ce cas particulier. Le gouvernement impérial put facilement répondre que la clause de la nation la plus favorisée était accordée en fait à perpétuité à un pays comme la France par le Traité de Francfort, sans que l'Allemagne perdît, en quoi que ce fût, la faculté de relever librement les droits de son tarif autonome dès le 1^{er} janvier 1904. Or, l'Espagne se trouvait exactement dans un cas semblable à celui de la France, si bien que les récriminations des agrariens en ce qui concerne la prolongation du régime pendant l'année 1904 semblaient plutôt mal fondées.

Le gouvernement du chancelier Hohenlohe s'est vu amené, par une série de circonstances qu'il n'avait ni cherchées, ni provoquées, à s'occuper des relations commerciales de l'Empire allemand avec la Grande-Bretagne, le Japon et les Etats-Unis d'Amérique.

Le cas de la Grande-Bretagne et des colonies ou dominions britanniques est, selon nous, tout à fait typique. Libre-échangiste de tradition, l'Angleterre avait conclu, dès 1865, un traité avec le *Zollverein*, fondé à peu près uniquement sur la clause de la nation la plus favorisée. Ce traité datait de l'époque où une vague de libre échange déferlait sur l'Europe à la suite du fameux traité de commerce franco-britannique de 1860. Il était en quelque sorte un des anneaux de la chaîne de conventions commerciales similaires qui devaient relier entre elles les grandes nations du monde. Celles-ci paraissaient alors disposées à supprimer pour toujours les droits protecteurs ou tout au moins à les consolider à des taux très peu élevés. Mais un pareil traité constituait en 1897 un anachronisme, d'autant plus qu'il engageait, en dehors de l'Angleterre proprement dite, toutes ses possessions d'outre-mer (colonies et dominions de l'Empire britannique). En ce qui concerne seulement le

Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande, dans ses relations économiques avec l'Allemagne, l'ancien accord de 1865 avait assez de souplesse pour s'adapter à une situation modifiée dans l'intervalle de fond en comble. L'Empire allemand, de Bismarck et de Caprivi, comme ayant droit du *Zollverein*, profitait, pour ses exportations en Angleterre, des avantages consentis jadis aux produits allemands. Restée libre-échangiste, l'Angleterre n'avait aucune raison de fermer ses portes aux produits allemands. Mais les dominions avaient, dans l'espace de trente ans ou plus, proclamé leur indépendance douanière et ils ne se sentaient pas du tout solidaires du cabinet de Londres au point de vue de la politique commerciale. Leurs industries naissantes avaient besoin de droits protecteurs assez élevés; c'est pourquoi les dominions inclinaient au système protectionniste et surtout supportaient mal une clause liant leur politique douanière à celle de la métropole.

En 1897, c'est le Canada qui prit l'initiative de faire dénoncer le traité de commerce de 1865 avec l'Allemagne. La dénonciation effectuée par le Gouvernement de Londres eut lieu le 30 juillet 1897 pour le 30 juillet 1898. On a souvent exagéré la portée économique générale de cet événement. On y a vu le signe d'un changement complet d'orientation dans la politique commerciale de la Grande-Bretagne (2). Les protectionnistes allemands ont prédit à l'envi le développement d'un impérialisme douanier panbritannique qui n'a jamais existé à cette époque que dans l'imagination de quelques publicistes. C'est le mérite de M. Paul Arndt d'avoir tenté en Allemagne de détruire cette légende (3) dont les agrariens s'emparaient bien volontiers pour faire dresser préventivement des barrières douanières nouvelles. Si l'Angleterre a dénoncé le traité qui liait alors ses colonies et dépendances d'outre-mer, c'est sur la demande expresse du Canada lequel désirait également profiter de la liberté d'action qu'on lui avait désormais reconnue en matière de politique commerciale. Il n'est pas étonnant, certes, que les

(2) A. von Peez, *Welt-und Handelspolitik* dans *Wolfs Zeitschrift fuer Sozialwissenschaft*, 1898, p. 14. L'abandon définitif du libre échange par la métropole anglaise ne date que de 1931-1932. M. von Peez semble donc s'être trompé, au seuil du xx^e siècle, d'une trentaine d'années au moins.

(3) Voir le fascicule 167-168 des *Volkswirtschaftliche Zeitfragen*, publication faite par la *Volkswirtschaftliche Gesellschaft* de Berlin : Paul Arndt, *Die Handelsbeziehungen Deutschlands zu England und den englischen Kolonien*. Berlin (Simion), 1899; surtout p. 5, d'une part; p. 12-17, d'autre part.

agrans aient profité de l'incident pour essayer de dénaturer entièrement les intentions de la Grande-Bretagne vis-à-vis de l'Allemagne, parce que le Canada était en train de devenir un concurrent assez sérieux pour les importations de produits agricoles, notamment pour les importations de céréales, sur les marchés européens. Après une étude très sérieuse et fort documentée, M. Paul Arndt conclut à l'inexistence du danger d'un impérialisme douanier britannique à la fin du xix^e siècle et au seuil du xx^e siècle (4). La meilleure preuve que la vérité se trouvait de ce côté dans les discussions qui ont surgi à ce propos, c'est la très grande facilité avec laquelle la Grande-Bretagne conclut un arrangement provisoire en 1898 et le renouvela en juin 1899 sur la même base, c'est-à-dire, en ce qui la concernait, sur la base du traitement de la nation la plus favorisée.

La question présente moins de simplicité dans le cas des Etats-Unis d'Amérique. Ici, la tendance générale à un protectionnisme de plus en plus rigoureux était indéniable, bien que les droits d'entrée prélevés n'eussent alors rien de commun avec les tarifs vraiment prohibitifs appliqués par les Américains entre 1920 et 1930 par exemple. Enfin, les agrariens n'avaient pas tout à fait tort de voir dans la concurrence des blés de l'Amérique du Nord sur le marché mondial un des éléments ayant contribué à la baisse générale des prix des produits agricoles et des céréales panifiables. La façon dont les Etats-Unis d'Amérique avaient pu, sous le régime Caprivi, remplacer, dans une certaine mesure, la Russie comme exportateurs de blé pendant la période aiguë de la guerre douanière entre l'Allemagne et la Russie montrait que le commerce américain des céréales avait bien l'intention de trouver de nouveaux débouchés sur le marché allemand et de se les assurer à titre permanent.

Ce n'est, d'ailleurs, pas à propos de la préparation ou de la dénonciation d'un traité de commerce que les difficultés ont surgi, mais à propos de la manière d'interpréter la clause de la nation la plus favorisée, appliquée de part et d'autre,

(4) P. Arndt. *Op. cit.*, p. 20 et suivantes. L'étude qu'écrivit M. W.-A.-S. Hewins, directeur de la *School of Economics* de l'Université de Londres, dans le second volume des *Beitraege zur neuesten Handelspolitik* édité par Gustav Schmoller et publié par le *Verein für Sozialpolitik (Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Band, 91, p. 103 à 119)* corrobore, au fond, la thèse de M. Paul Arndt.

sans que les modalités d'exécution aient toujours été bien exactement prévues. Les principales difficultés se sont manifestées à propos des importations en Amérique de sucre provenant d'Allemagne, importations qui avaient, à cette époque, une valeur très considérable. Les Américains, de leur côté, se plaignaient des mesures en vigueur pour les transports sur les chemins de fer des divers Etats de l'Allemagne, parce qu'ils considéraient ces mesures comme préjudiciables à l'ensemble de leur commerce d'exportation.

Bref, la situation délicate au point de vue de la politique douanière qui se prolongea pendant toute la période de 1894 à 1900 n'est pas sans avoir quelque analogie avec la tension des rapports douaniers russo-allemands durant le second semestre de 1896 et jusqu'à la signature du protocole du 9 février 1897. Ce fut, au cours des six années en question, une série de coups d'épingle provoquant, de part et d'autre, des protestations plus ou moins justifiées... Cela aurait pu dégénérer en une guerre douanière ouverte sur les instances des protectionnistes outranciers dans les deux pays, sans le tact et le doigté des gouvernements respectifs.

Le seul traité de commerce vraiment important négocié sous le régime Hohenlohe par l'Allemagne, en dehors de l'arrangement avec l'Espagne, a été le traité du 4 avril 1896 avec le Japon dont les dispositions essentielles n'ont pris effet qu'à partir du 17 juillet 1899. Ici, le principe du *Quieta non movere*, si cher en matière douanière au gouvernement du Prince de Hohenlohe, n'était pas applicable. Le traité alors en vigueur était un ancien traité d'amitié, de commerce et de navigation signé avec le *Zollverein* en février 1869, comme dans le cas de la Grande-Bretagne. Mais avec cette différence, toutefois, que toute l'évolution de la vie politique et économique du Japon dans le sens de l'Etat moderne avait eu lieu entre temps. Pour ne prendre qu'un seul exemple, il n'y avait, en 1869, que quelques ports japonais ouverts au commerce européen. Il est donc évident qu'un traité remontant à une date aussi lointaine avait un besoin urgent d'être révisé et amendé, compte tenu des grandes transformations qui s'étaient opérées dans l'intervalle. Le gouvernement impérial fut donc obligé de renoncer au principe qu'il avait adopté. Ce principe paraissait être de s'en tenir jalousement au *statu quo* en attendant la

refonte générale du tarif douanier et en favorisant, autant qu'on le pourrait, les revendications agrariennes, dans la mesure où cela était réalisable indirectement, sans toucher aucunement aux traités et aux accords existants.

Mais en ce qui concernait les relations douanières germano-japonaises, on fut bien obligé de tenir compte d'une situation véritablement bouleversée d'autant plus que l'Empire du Mikado, au lendemain de sa victoire sur la Chine en 1894-1895, allait devenir un facteur de premier ordre dans la politique économique mondiale. L'industrie textile allemande et celle des matières colorantes furent particulièrement intéressées à la conclusion d'un accord commercial avec le Japon. L'accord fut, d'ailleurs, amendé par une convention complémentaire du 26 décembre 1898, prévoyant des droits d'entrée consolidés pour le houblon, les locomotives, l'aniline, etc... exportés par l'Allemagne en Extrême-Orient. Le traité, dont les principales dispositions devaient entrer en vigueur dès 1899, était conclu pour une période de douze années. La clause de la nation la plus favorisée s'appliquait donc, comme dans le cas de l'arrangement avec l'Espagne, à une époque postérieure à l'expiration des « grands » traités de commerce de 1891-1892 et du traité de commerce russo-allemand de 1894. Cependant les agrariens ne soulevèrent pas d'objection comme pour l'accord avec l'Espagne, car ils savaient qu'ils n'avaient guère à craindre la concurrence des produits agricoles japonais. Le Comte Kanitz lui-même vota pour le traité de commerce avec le Japon. Mais M. Walther Lotz signale qu'il profita de ce que l'exposé des motifs du gouvernement avait insisté sur ce point pour proclamer que le chancelier et ses collaborateurs reconnaissaient implicitement, de la sorte, que « les autres traités de commerce avaient été nuisibles à l'agriculture allemande (5) ». Il fallut toute l'habileté dialectique du Baron de Marschall pour remettre doucement à sa place le fougueux agrarien.

Les relations douanières de l'Allemagne avec la Tunisie, l'Uruguay, le Chili et la République dominicaine entre 1890 et 1902 ont trop peu d'importance dans l'ensemble de la

(5) Voir : Walther Lotz, *Die Handelspolitik des Deutschen Reiches*, ouvrage déjà cité, p. 161, et : *Stenographische Berichte des Reichstags*, 1895-1897, p. 2461 et suivantes, séance du 8 juin 1896.

politique commerciale pour qu'il convienne de les examiner ici en détail. Nous renvoyons, à cet égard, aux études spéciales.

D'ailleurs, dans les conventions qu'il a signées avec les petits Etats comme dans celles qu'il s'est abstenu de renouveler, le gouvernement du Prince de Hohenlohe est demeuré fidèle, au moins dans les grandes lignes, à la politique que nous avons exposée plus haut. Il parvint à mettre fin au conflit douanier avec l'Espagne, mais le succès qu'il enregistra sur ce point est plutôt dû au fait qu'il assumait l'héritage du ministère précédent qui, malgré bien des fautes et bien des erreurs, recherchait, dans l'ensemble, la conciliation.

L'Allemagne de Hohenlohe fut à deux doigts de la guerre douanière aussi bien avec la Russie qu'avec les Etats-Unis d'Amérique. Dans l'un et l'autre cas, les conséquences économiques auraient pu être désastreuses. Si le Gouvernement impérial n'a pas hésité à faire courir ce grave danger à l'économie nationale, ce fut, d'une façon générale, bien que dans le cas des Etats-Unis les responsabilités soient partagées, pour remédier à la situation jugée alors très critique de l'agriculture allemande. Avant de vouloir apprécier, dans sa totalité, la politique douanière du Prince de Hohenlohe, il convient donc de dire quelques mots de cette situation.

Surtout depuis la création de la Ligue agrarienne (*Bund der Landwirte*) en 1893, les difficultés de l'agriculture allemande ont fait couler beaucoup d'encre. Il faut naturellement faire la part, dans toute cette littérature de circonstance, de ce qui ne fut que tracts d'agitation et brochures de propagande. L'Allemagne a été inondée d'écrits de cette nature, leur influence s'est fait sentir, dans une certaine mesure, sur la presse et sur les débats du Parlement. Souvent les opuscules en question étaient bourrés de chiffres, ce qui leur donnait l'apparence de la précision scientifique, en général très appréciée dans tous les milieux économiques allemands. Quand Gustav Schmoller écrivait dans l'introduction aux « Recherches du *Verein für Sozialpolitik* sur la politique commerciale en Allemagne pendant les dernières années » (*Beiträge zur neuesten Handelspolitik Deutschlands*) :

« Nous ne possédons pas les énormes ressources, le personnel capable et bien rétribué, tant de secrétaires que de colla-

borateurs attirés, dont disposent les grandes associations représentant des intérêts particuliers » (6) c'était, certes, aux organisations de propagande agrarienne qu'il songeait avant tout.

L'agitation qui gagnait alors les couches profondes des classes rurales fut même, dans une très large mesure, contagieuse pour les milieux habitués à l'impartialité et à la précision des recherches scientifiques. Obéissant à un souci louable de documentation complète, Gustav Schmoller résolut, dans la série d'études consacrées à la politique commerciale, de donner la parole à un représentant des milieux agrariens et celui-ci s'efforça de revêtir du manteau de l'exactitude et de la précision la défense unilatérale d'intérêts particuliers.

Nous pensons à l'étude de M. Heinrich Dade (7); accueillie à cause du sérieux de la présentation extérieure par l'Association pour la politique sociale (*Verein für Sozialpolitik*), elle nous paraît caractéristique à cet égard. Dans un exposé de plus de cent pages, plein d'une remarquable ingéniosité, l'auteur expose les revendications agrariennes sous la forme modérée d'une dissertation universitaire, avec force chiffres et tableaux qui peuvent faire illusion aux lecteurs non prévenus et non préparés par des recherches spéciales à faire la part des sophismes du *Bund der Landwirte*. M. Dade reconnaît que les droits de douane ne sont pas la seule cause de la baisse générale des prix des céréales dont se plaignaient tant alors les propriétaires fonciers des provinces orientales.

Garantir aux producteurs de céréales la moyenne des cours pratiqués pendant les vingt dernières années avant la date de la publication de son travail lui semble être le seul but de la politique douanière d'une grande nation. Les répercussions sur les consommateurs sont à peine examinées, l'incidence des droits de douane en question sur la politique commerciale allemande est aussi laissée de côté. L'auteur regrette que l'augmentation de la population en Allemagne ne permette plus, de

(6) *Schriften des Vereins fuer Sozialpolitik*, Band, 90. Introduction, p. IX.

(7) *Schriften des Vereins für Sozialpolitik*, Band 91; Heinrich Dade, *Die Agrarzoelle*, p. 5 à 102. Un point de vue aussi étroit que celui de M. Dade a été développé plus récemment par M. Axel Schindler dans : *Grundfragen der deutschen Handelspolitik*; Berlin (Reinhold Kühn), 1928. M. A. Schindler emploie; à plus d'une trentaine d'années de distance, presque les mêmes arguments que M. H. Dade; il était, en 1928, secrétaire général du Conseil de l'Agriculture allemande (*Deutscher Landwirtschaftsrat*), ce qui explique sa partialité dans une certaine mesure.

toute évidence, aux agriculteurs des régions situées à l'est de l'Elbe de nourrir à eux seuls, les populations ouvrières des villes et des districts industriels. Nous sentons bien que ce serait là, pour lui, l'idéal, car on aurait alors pu, tout simplement fermer les frontières de l'Empire wilhelmien et du Grand-Duché de Luxembourg aux céréales étrangères (8), afin de permettre de nouveau à la production, représentée d'abord par les hobereaux prussiens, de dicter ses prix aux consommateurs dans l'ensemble du pays.

Que l'augmentation du pouvoir d'achat des masses soit un point au moins aussi essentiel que les bénéfices automatiquement assurés à quelques gros propriétaires, c'est une considération d'un autre ordre qui n'est même pas effleurée un seul instant dans cette étude.

Sans entrer maintenant dans les détails, signalons que tout le travail de M. H. Dade aboutit à la conclusion suivante : non seulement des droits de douane protecteurs sur les céréales restent nécessaires, mais pour la période des nouveaux traités de commerce à partir de 1904, un droit d'entrée de 6 marks par 100 kilogrammes sera indispensable pour le froment, un droit de 5 marks s'imposera pour le seigle et un droit de 3 marks 50 pour l'avoine. Ce sont là des revendications qui ressemblent fort, dans la façon dont elles sont formulées et motivées, aux exigences des organisations agrariennes, avec cette unique différence qu'elles sont amenées par de longs développements d'apparence plus ou moins scientifique. Si encore il était question des droits du tarif autonome susceptibles d'être modifiés par les traités de commerce et devant servir de base aux négociations à engager pour conclure ces traités, on pourrait comprendre de tels chiffres. Mais M. Dade spécifie qu'il s'agit, en tout état de cause, d'un minimum au-dessous duquel on ne saurait descendre, car on porterait alors un coup mortel à l'agriculture allemande (9).

Tout en nous gardant de trop insister sur ce point, nous estimons qu'il y a là, sans aucun doute, un exemple caractéristique de cette mentalité qui explique, dans une large mesure,

(8) Ce serait alors une forme de cette « *Autarchie* » que devaient de nouveau prôner, un demi-siècle plus tard ou presque, de nombreux Allemands nationalistes et racistes pour tenter de remédier à la crise économique de 1930 et des années qui ont suivi.

(9) Henrich Dade. *Op. cit.*, p. 95.

pourquoi la politique douanière de Hohenlohe et, plus tard, celle de Bülow, devaient être dominées par le souci des questions agricoles.

Cela ne veut nullement dire, bien entendu, que les difficultés de l'agriculture allemande aient été fictives. Nous n'avons pas à discuter ici tous les chiffres sur lesquels M. Dade prétend s'appuyer. Citons, après Dade lui-même, Conrad, Lotz (10), Gerloff (11) et tant d'autres économistes qui ont traité la question depuis cette époque, les cours moyens des prix de gros pour la tonne de froment et de seigle à la Bourse de Berlin entre 1891 et 1899, calculés par année civile.

Années	Prix moyen de la tonne de froment	Prix moyen de la tonne de seigle
	Marks	Marks
1891	224	211
1892	176	176
1893	162	134
1894	156	118
1895	142	120
1896	136	119
1897	151	122
1898	194	149
1899	157	147

Si l'on admet avec M. Dade, lequel tient minutieusement compte du rendement, du coût de production, des charges et des transports, qu'un prix de plus de 200 marks la tonne était, pendant cette période, un prix « élevé » pour le froment et un prix supérieur à 160 marks la tonne un prix « élevé » pour le seigle, il y a eu seulement une année, sur neuf, où le prix fut élevé pour le froment et deux années où il fut élevé pour le seigle. En considérant de même un prix d'au moins 180 marks comme suffisant pour le froment, toutes les années sauf 1891 et 1898, soit sept sur neuf, ont été caractérisées par des prix insuffisants. Si l'on applique le même principe au seigle et si l'on taxe un prix inférieur à 140 marks la tonne de prix inférieur à la normale, les cinq années consécutives de

(10) *Schriften des Vereins fuer Sozialpolitik*, Band 90, p. 123 et suiv.; Band 91, p. 41 et 42; Band 92, p. 67-193.

(11) W. Gerloff. *Deutsche Zoll-und Handelspolitik*. Leipzig, 1920, p. 184.

1893 à 1897 inclusivement se sont signalées par des prix tout à fait insuffisants (12).

Il va sans dire qu'une pareille évolution du prix des céréales prouve que l'agriculture allemande traversait une crise. Mais ce qui ne paraît pas démontré, c'est que le relèvement des droits de douane ait constitué le seul remède possible à cette crise.

*
**

Le Prince de Hohenlohe, qui avait sans cesse favorisé la politique des agrariens, donna sa démission de chancelier et de président du conseil des ministres prussien pendant l'automne de 1900. Il devait être remplacé par Bülow sous le gouvernement de qui la politique douanière de l'Allemagne allait de nouveau entrer dans ce qu'on a pu appeler une phase active. Ce sera, en matière de négociations commerciales et de traités de commerce, l'ère à laquelle le nouveau chancelier a donné son nom, comme le nom du Général de Caprivi est resté inséparable d'une sorte de « système » que nous avons tenté d'analyser.

Mais, contrairement à l'ère Caprivi, l'ère Bülow est inaugurée par un nouveau tarif douanier, ce que le prédécesseur de Hohenlohe avait toujours cherché à éviter, par prudence peut-être. Au point de vue purement technique de la nomenclature, le tarif bismarckien qui présentait jadis des avantages particuliers avait, comme nous allons le montrer, fait son temps. D'autre part, le centre et les nationaux-libéraux ayant, en général, accepté une partie des revendications agrariennes au point de vue des droits sur les céréales, une refonte complète du tarif s'imposait pour que la fameuse alliance des hauts-fourneaux et de la propriété foncière rurale pût de nouveau fonctionner.

Une étude de l'ère Bülow débutera donc nécessairement par l'examen approfondi de ce qu'est le tarif douanier allemand de 1902 qui servit encore de base à celui de 1925 et pour lequel les travaux préliminaires avaient commencé dès l'avènement au pouvoir du nouveau chancelier impérial.

(12) Les prix moyens *insuffisants* sont indiqués en caractères gras dans le tableau de la page 118 (inférieurs à 180 marks la tonne pour le froment et à 140 marks la tonne pour le seigle).

LIVRE III

L'ÈRE BÜLOW

CHAPITRE PREMIER

TARIF ALLEMAND DE 1902 ;
SON ADOPTION ET SA MISE EN VIGUEUR ;
ANALYSE DE LA LOI ; NOMENCLATURE NOUVELLE ;
ARRANGEMENT AVEC LE LUXEMBOURG

§ A. — Préparatifs de la loi tarifaire.

Si Hohenlohe fut le chancelier du xix^e siècle finissant, le Prince Bernard de Bülow, né le 3 mai 1849 à Klein-Flottbeck sur l'Elbe non loin d'Altona (Holstein) et marié en janvier 1886 à l'italienne Maria Beccadelli, de la famille des Princes de Camporeale, voulait conduire, semble-t-il, à l'aube du xx^e siècle, l'Allemagne vers de splendides destinées. Ce chancelier brillant mais assez superficiel, parfois même perfide et lâche, n'avait pas l'étoffe d'un véritable homme d'Etat; pourtant on remarquait chez lui, malgré son insuffisance, l'ambition de devenir un second Bismarck. Il fut, en réalité, un des principaux artisans de la situation politique et économique inextricable qui a conduit à la guerre mondiale, il peut donc être regardé comme un des mauvais génies de l'époque wilhelmienne, dont, en dépit d'une réelle intelligence et de quelques qualités extérieures, il incarnait à un degré extraordinaire les pires défauts; l'amour d'un vain clinquant et le culte de la fausse puissance alliés à une servilité foncière et à une hypocrisie consommée (1).

Ses *Mémoires* ont contribué à lui enlever un peu son masque devant la postérité (2). Malgré sa fatuité, les traits essentiels du personnage ressortent. La politique commerciale et douanière qu'il pratique en suivant les sentiers battus et en cédant

(1) Le byzantinisme politique qui s'étendait à tous les domaines pendant l'ère Bülow a aussi écœuré bien des Allemands de droite et d'extrême-droite. Cf. E. Reventlow. *Kaiser Wilhelm II und die Byzantiner*, Berlin (Lehmann), 1906, d'une part, Adolf Hitler. *Mein Kampf. Eine Abrechnung*, Munich (Eher), 1925, p. 250 et 251, ou édition populaire la plus récente, Munich (Eher), 1933, p. 258 et 259, d'autre part.

(2) Le jugement de M. Maurice Muret sur Bülow dans la Préface à la *Correspondance secrète de Bülow et de Guillaume II*, pour sévère qu'il soit, nous semble être le jugement de l'histoire.

généralement à la plus forte pression paraît digne de cet ensemble. Pleine de prétentions, cette politique devait conduire peu à peu le pays, sous l'apparence d'une prospérité trompeuse, dans une impasse. Or, au bout de cette impasse, malgré les applaudissements des classes dirigeantes dont Bülow flattait sans cesse les moins nobles penchants, il ne pouvait plus guère y avoir, pour l'Allemagne, que la guerre et la ruine...

Moins grand seigneur que Hohenlohe, mais infiniment plus intrigant et vaniteux que lui, Bülow réussit à conserver, pendant une dizaine d'années, la confiance et la faveur de son capricieux souverain. Malgré la pauvreté spirituelle de sa politique commerciale et douanière, c'est encore celle-ci qui constitue le chapitre relativement le moins désastreux de son ministère.

Elle a permis — ou tout au moins elle n'a pas empêché — un essor économique et commercial certain qui aurait peut-être eu, d'ailleurs, une plus grande envergure, si au lieu d'être entre les mains d'un maître en acrobatie politique comme Bülow les destinées de l'Empire allemand avaient pu être confiées à un homme de la trempe de Bismarck.

A l'entourage du Chancelier von Bülow le système douanier pratiqué par Caprivi paraissait désuet; celui de Hohenlohe était considéré comme démodé et cependant on n'a pas su trouver autre chose. On n'a fait que reproduire leur politique à tous deux, mais en en accentuant les défauts et sans témoigner en général des mêmes qualités. Le Ministre prussien Johannes von Miquel (3), qui fut un des collaborateurs les plus capables de Bülow comme de ses prédécesseurs, avait, dans son discours de Hildesheim, caractérisé la tendance du régime nouveau en disant que la politique inaugurée avec le siècle commençant allait être « une politique de concentration » ou de ralliement (*eine Politik der Sammlung*).

Le cliché est assez vieux, il a aujourd'hui beaucoup trop servi. Mais il paraissait alors moins usé.

Quoi qu'il en soit, Bülow, pour continuer l'œuvre économique de Caprivi, est assisté d'un habile secrétaire d'Etat, le Comte de Posadowsky-Wehner, mais il commence par déclarer avec

(3) Sur les origines et la carrière de Johannes von Miquel qui était né en 1828 et avait, par conséquent, une vingtaine d'années de plus que Bülow, voir : Wilhelm Mommsen, *Johannes Miquel*, Berlin et Leipzig (Deutsche Verlags-Anstalt), 1928.

quelque présomption que « lorsque les principaux traités de commerce de l'Allemagne viendront à expiration, les nouveaux traités ne sauraient se borner à être de simples copies des anciens ».

Qu'entend-il par là sinon qu'on va donner « fraîchement et joyeusement », un nouveau tour de vis douanier et obéir, en somme, aux injonctions de plus en plus impératives des agrariens? Cette politique de capitulation devant les intérêts particuliers de l'agriculture caractérise le système Bülow. Néanmoins tout n'est pas négatif dans l'œuvre douanière qui fut alors accomplie. S'il n'est resté à l'Allemagne d'après-guerre qu'un souvenir assez mélangé de l'ère Bülow, une seule chose subsiste, toutefois, de ce qui fut alors accompli : le tarif douanier élaboré il y a trente-deux ans dont la loi provisoire du 17 août 1925 que nous étudierons plus loin n'a modifié qu'un certain nombre de clauses particulières.

La nécessité technique d'un nouveau tarif fut parfaitement sentie par le Comte Posadowsky; Bülow, moins timoré à cet égard que ne l'était Caprivi, ordonna immédiatement aux spécialistes de se mettre au travail en utilisant pour la nomenclature tout ce qui avait déjà été préparé sous le régime Hohenlohe. Leur œuvre à laquelle le chancelier n'ajouta personnellement presque rien, c'est la loi allemande du 25 décembre 1902 votée après de longs débats le 13 décembre au soir présentée à la signature impériale et promulguée le jour de Noël, mais mise à exécution seulement au début de mars 1906. C'est peut-être, malgré quelques graves défauts, le meilleur de ce qu'a légué à ses successeurs feu le Prince de Bülow. Cette loi comporte non seulement un tarif modifié dans les positions essentielles, mais une autre nomenclature du tarif lui-même. Elle mérite à cet égard, d'attirer tout spécialement notre attention.

C'est le 17 octobre 1900 que le Comte de Bülow (4), jusqu'alors diplomate élégant de l'ancienne école, puis secrétaire d'Etat aux Affaires Etrangères, avait succédé au Prince de Hohenlohe comme Chancelier impérial et Président du Conseil des Mi-

(4) Il ne devait être fait Prince qu'en récompense de ses succès en politique douanière, succès dont on a beaucoup exagéré l'importance, semble-t-il. Voir B. de Bülow, *Mémoires*, traduction française par Henri Bloch. Paris (Plon), t. II, p. 5 à 11.

nistres en Prusse; il était arrivé au gouvernement, semble-t-il, grâce à l'appui de Philippe von Eulenburg, du trop fameux *Phili* (5).

Des questions douanières techniques il n'a qu'une connaissance assez sommaire, celle que peut en posséder un hobereau de l'Allemagne septentrionale ayant passé par la carrière diplomatique. Il est vrai que les nécessités de sa carrière ont pu lui montrer parfois ce que signifiait en pratique un traité de commerce.

Son collaborateur le Comte Arthur Posadowsky-Wehner était un homme très différent. Né le 3 juin 1845 à Gross-Glogau (Silésie), il était de quatre ans environ l'aîné du chancelier. De noblesse silésienne fort ancienne, il avait étudié le droit à Breslau, puis fait toute une carrière administrative en Posnanie et en Prusse occidentale. Comme secrétaire d'Etat au Trésor il avait eu l'occasion de se faire la main dans les affaires prussiennes dès 1893 sous le comte Eulenburg, puis sous Hohenlohe. A partir de 1897, secrétaire d'Etat à l'Intérieur, il fut le suppléant du chancelier et il l'empêcha de commettre de trop lourdes erreurs jusqu'au moment de sa démission en 1907, date où l'ère Bülow approchait déjà de son déclin.

En un mot, presque tout ce qu'il y eut de raisonnable et de sain dans la politique économique d'un Bülow a porté, entre 1900 et 1907, la marque de Posadowsky qui, jusqu'au bout, a joui de l'estime universelle, même de celle d'adversaires déclarés. Il est mort à Naumburg (Prusse, Régence d'Erfurt), où il s'était retiré, à l'âge de quatre-vingt-sept ans, le 23 octobre 1932.

§ B. — *Adoption et mise en vigueur.*

Le tarif douanier de 1902 est encore aujourd'hui appliqué en Allemagne. Modifié d'abord par la loi du 17 août 1925 à laquelle nous arrêtons le présent travail, ce tarif qui comporte 946 positions continue de régir, à l'heure actuelle, la politique douanière du Reich.

(5) Voir Maurice Baumont. *L'Affaire Eulenburg et les origines de la guerre mondiale*, Paris (Payot), 1933, p. 65-68. L'atmosphère pestilentielle de l'ère Bülow est très bien rendue dans ce livre.

C'est sous la direction du Comte Posadowsky-Wehner, secrétaire d'Etat au Trésor, puis à l'Intérieur, alors collaborateur du prince de Hohenlohe, qu'on avait mis au point pendant le gouvernement du chancelier précédent, après des travaux préparatoires assez longs, un « schéma » transformé, c'est-à-dire une nouvelle nomenclature. De plus, dès 1897, un « Comité économique pour la préparation et l'étude des mesures à prendre dans le domaine de la politique commerciale » (6) s'était réuni. Ce comité comprenait trente représentants de l'agriculture, du commerce et de l'industrie.

On sait qu'à l'heure actuelle les efforts dans le sens d'une nomenclature douanière internationale uniforme sont à l'ordre du jour à la Société des Nations. Relativement à l'état de choses antérieur, la nomenclature du tarif allemand de 1902 constituait un premier pas dans ce sens. En effet, lors de l'examen des traités de commerce de la fin du XIX^e siècle, les comparaisons que l'on était amené à faire entre la nomenclature du tarif allemand et celle du tarif italien ou même austro-hongrois, n'étaient guère à l'avantage de l'Allemagne.

Nous n'exposerons pas ici le détail de discussions parfois passionnées — en six semaines 110 orateurs ont prononcé 697 discours (7) — auxquelles a donné lieu l'adoption du tarif douanier allemand publié dans le *Reichsgesetzblatt* (8).

Le tarif en question constituant une aggravation sensible du protectionnisme, il était inévitable qu'il rencontrât, dans les milieux allemands de gauche des adversaires résolus, prêts à utiliser tous les moyens d'obstruction imaginables (le 11 novembre, il avait même fallu modifier le règlement intérieur du Reichstag). Ce n'est que le 14 décembre à l'aube, vers cinq heures du matin, après une séance de dix-huit heures, que l'ensemble de la loi douanière fut adopté par le Parlement d'Empire par 202 voix contre 100, majorité assez imposante, on le voit. A part quelques points de détail sans grande importance, ce vote du Reichstag ratifiait, dans l'ensemble, en ce qui concerne le nouveau tarif, les propositions soumises au Parlement deux mois auparavant, le 6 octobre 1902, par la seizième commission

(6) Ce comité s'appelait en Allemagne « *Wirtschaftlicher Ausschuss zur Vorbereitung und Begutachtung handelspolitischer Massnahmen* ».

(7) Cf. Charles Seignobos, *Histoire politique de l'Europe contemporaine*. Paris (Armand Colin), 6^e éd., t. II, p. 634.

(8) *Reichsgesetzblatt* 1902, n^o 52, loi du 25 décembre 1902, p. 303 à 442.

du Reichstag. Il n'y eut de dérogations que pour sept positions sur 946. C'étaient les positions suivantes :

- 808. — Bêches, pelles, poêles à frire, louches à fondre les métaux, socs et versoirs de charrue (droit de 4 marks 50 par 100 kg.).
- 809. — Fourches à foin, à fumier et autres similaires (droit de 7 marks 50 par 100 kg.).
- 810. — Faux, faucilles, etc. (droit de 12 marks par 100 kg.).
- 816. — Ustensiles en fer non dénommés ailleurs pour usage agricole ou industriel (droit de 8 à 12 marks par 100 kg.).
- 825. — Cordages en fil de fer, treillis et toiles métalliques, vis et rivets, crochets non dénommés ailleurs, ressorts en fil de fer (droit de 8 marks par 100 kg.).
- 905. — Charrues à moteur, faucheuses mécaniques (droit de 4 marks par 100 kg.).
- 906. — Machines autres non spécialement dénommées (droit variant entre 3 et 15 marks par 100 kg.) (9).

On voit que, pour les denrées alimentaires et objets de consommation, les matières premières de toute sorte, les textiles, etc., aucune divergence de vues n'a existé entre la seizième commission et la majorité du Reichstag. Les cinq positions aux chiffres desquels des modifications ont été apportées en séance plénière concernent toutes soit des articles de l'industrie sidérurgique, soit quelques machines spéciales. Pour le reste, c'est-à-dire pour le tarif minimum applicable à certaines céréales, un compromis avait été conclu lors de l'adoption le 2 décembre par le Reichstag de la motion dite motion Kardorff.

Telle qu'elle se présentait, la nouvelle loi, accompagnée du tarif encore aujourd'hui en vigueur, était promulguée par Guillaume II, une semaine environ plus tard, le jour même de Noël, 25 décembre 1902; la promulgation est datée du Nouveau Palais (*Neues Palais*) de Potsdam (10).

L'article 16 de la loi douanière du 25 décembre 1902, portait que la date de son entrée en vigueur serait « fixée par décret impérial après approbation du Bundesrat ». C'est en vertu d'un décret impérial pris vingt-six mois plus tard, le 27 février 1905,

(9) Pour les détails, voir : *Reichsgesetzblatt*, n° 52, p. 435 où la position 906 n'occupe pas moins de douze lignes de texte.

(10) Cf. Bernard de Bülow. *Mémoires*, traduits par Henri Bloch. Paris (Plon), t. II, p. 5-8.

que l'entrée en vigueur de la dite loi a été prévue pour le 1^{er} mars 1906, après que la signature d'une série de traités de commerce importants eut aplani le terrain vis-à-vis des principaux pays étrangers. Nous reviendrons plus loin sur ces traités de commerce qui constituent en quelque sorte la pièce de résistance de la politique douanière de l'ère Bülow.

§ C. — *Analyse de la loi,*

Examinons tout d'abord la structure de la loi douanière elle-même, puis les caractères essentiels du nouveau tarif comportant 916 positions qui était annexé à ce texte législatif d'importance capitale.

Aux termes de la formule consacrée, Guillaume II, Empereur allemand et Roi de Prusse, par la grâce de Dieu promulguait, en ce Noël mémorable de 1902, la loi servant encore aujourd'hui, dans ses points essentiels, de charte douanière à l'Allemagne hitlérienne après quatre ans de guerre et quinze années environ de régime républicain.

La loi douanière proprement dite du 25 décembre 1902 comprend seize articles (11).

L'article premier à l'alinéa 1, constate l'accord mentionné plus haut entre les propositions définitives de la seizième commission et le Reichstag, à part les dérogations pour sept positions relativement auxquelles la loi renvoie au tarif lui-même. L'alinéa 2 du même article beaucoup plus essentiel fixe pour les céréales dénommées ci-après des droits qui ne pourront être réduits à des taux moins élevés par des dispositions conventionnelles. (C'est une limitation très nette, voulue des agrariens, à la liberté des négociateurs futurs des traités de commerce.)

Nature des céréales visées	Droit d'entrée minimum
Seigle.....	5 marks par 100 kgs.
Froment et épeautre.....	5 marks 50 par 100 kgs.
Orge de malterie.....	4 marks par 100 kgs.
Avoine.....	5 marks par 100 kgs.

Tel était le résultat du compromis représenté par la motion dite motion Kardorff dont nous parlons plus haut. Ce compromis n'avait pas été bien accueilli par les agrariens extrê-

(11) Von *Reichsgesetzblatt*, 1902, n° 52, p. 303 et suivantes.

mes (12). Et pourtant il constituait sans aucun doute une concession importante à leur point de vue.

En effet, si l'on se souvient que le premier tarif protectionniste bismarckien de 1879 s'était contenté du droit très modeste de 50 pfennigs par 100 kilogrammes, que le tarif de 1885 comportait encore un droit de 2 marks seulement pour le seigle et de 3 marks pour l'avoine, il est facile de se rendre compte à quel point l'influence des hobereaux s'était fait sentir impérieuse, depuis que Bismarck qui pouvait seul les tenir un peu en respect avait quitté la Chancellerie impériale. A vrai dire, les taux qui devaient devenir, à partir de 1906, des taux minima, étaient déjà atteints depuis l'arrivée au pouvoir de Caprivi, mais ils étaient tempérés par de nombreuses atténuations contractuelles dans une série d'arrangements commerciaux signés par l'Empire avec diverses puissances étrangères. Ce qui donne son caractère fortement protecteur (*Hochschutzzoll*) (13) au tarif de 1902 pour les principales céréales, c'est moins l'élévation du droit autonome (il est uniformément de 7 marks par 100 kg. pour le seigle, l'orge et l'avoine) et de 7 marks 50 par 100 kg. pour le froment et l'épeautre (position 29 du tarif douanier nouveau) que l'impossibilité, pour l'Allemagne, de descendre dans des conventions commerciales ultérieures au-dessous du droit d'entrée minimum en ce qui concerne les cinq sortes en question de céréales (14).

Plus les négociateurs de traités de commerce se trouveraient liés par des stipulations de cette nature, plus les agrariens considéreraient qu'ils possédaient des garanties contre une baisse possible des prix. Ces garanties, d'ailleurs, étaient loin de les satisfaire tous, car beaucoup de hobereaux des provinces orientales avaient estimé qu'un droit d'entrée minimum encore très supérieur au taux adopté aurait dû être établi. Néanmoins, comme nous l'avons indiqué plus haut, Bülow, en dépit de ses formules grandiloquentes, n'avait guère d'énergie suffisante pour résister à la pression des agrariens.

(12) La *Deutsche Tageszeitung*, organe des agrariens, qualifiait le jour du vote de la motion Kardorff de « journée noire » (*dies ater*).

(13) Sur la définition du concept de *Hochschutzzoll* voir Wilhelm Grotkopp. *Die Zoelle nieder!* Berlin-Grunewald, 1930, p. 13 et 14.

(14) Voir *Reichsgesetzblatt*, 1902, n° 52, p. 313. Les droits du tarif général autonome étaient portés de 5 marks à 7 marks 50 pour le froment, de 5 à 7 marks pour le seigle et l'avoine, de 2 marks 25 à 7 marks pour l'orge. On constatera que, pour ce qui est de l'orge, les droits étaient plus que triplés.

L'article 2 prévoit qu'il sera créé dans le ressort de chaque direction financière un service de renseignements sur les taxes douanières.

L'article 3 pose en principe que le montant des droits de douane à acquitter est prélevé d'après le poids net. Il s'agit de droits spécifiques et non pas de droits *ad valorem*. Les emballages usités dans le commerce sont libres de droit, s'il s'agit d'objets de consommation. Quant au poids brut, il sert exceptionnellement pour la détermination du droit de douane dans les deux cas suivants :

- a) lorsque le tarif le stipule d'une façon formelle,
- b) lorsque le droit d'entrée ne dépasse pas 6 marks par 100 kilogrammes.

Pour les marchandises de cette catégorie la différence entre poids net et poids brut ne saurait, en effet, modifier beaucoup le droit de douane applicable. C'est le *Bundesrat* (Conseil fédéral de l'Empire) qui fixe la partie du poids brut qui peut, dans chaque cas particulier, être déduite comme tare pour le calcul du poids net.

Le *Bundesrat*, dont les compétences étaient beaucoup plus étendues en général que celles du *Reichsrat* d'après-guerre, se trouvait également être compétent pour ordonner que le dédouanement des marchandises dont l'examen offrait des difficultés eût lieu dans des bureaux de douane déterminés (article 4).

L'article 5 prévoit que les marchandises importées par la poste dont le poids brut ne dépasse pas 250 grammes et, pourvu qu'ils soient tarifés au poids, tous les articles pesant moins de 50 grammes importés même autrement seront admis en franchise sur territoire douanier allemand. Il s'agit avant tout de mesures destinées à simplifier les relations postales internationales et à ne pas faire perdre le temps des fonctionnaires préposés au contrôle pour le dédouanement d'objets d'une valeur infime, vu leur poids peu considérable. Enfin, les droits inférieurs à 5 pfennigs d'avant-guerre ne sont pas perçus et, pour les droits supérieurs, la perception n'est effectuée qu'à raison d'un nombre de pfennigs exactement divisible par cinq, aucun compte n'étant tenu des pfennigs en excédent. Néanmoins le *Bundesrat* pouvait prendre des mesures exceptionnelles de dérogation en cas d'abus.

L'article 6 énumère quatorze cas d'admission en franchise, c'est-à-dire d'exemptions des droits subordonnées à des conditions spéciales. Le tableau suivant fait ressortir l'importance de ces dérogations.

Produits admis en franchise.	Conditions de la franchise.
1 a. Produits de l'agriculture et de l'élevage du bétail provenant de territoires situés hors de la frontière douanière. 1 b. Produits de l'exploitation de forêts.	Le centre de l'exploitation est situé en Allemagne (à l'intérieur du territoire douanier). Les forêts en question constituent au moins depuis le 15 juillet 1879 une dépendance d'un domaine situé à l'intérieur du territoire douanier allemand.
2. Poissonset animaux pris par des pêcheurs allemands ou l'équipage de navires battant pavillon allemand.	Les mollusques et les crustacés ne doivent pas provenir des eaux territoriales étrangères (Mesures de contrôle édictées par le <i>Bundesrat</i>).
3. Articles d'habillement et de lingerie ayant servi.	Ces articles ne doivent pas être destinés à un usage industriel.
4 a. Objets ayant servi à des immigrants et destinés à leur usage propre.	Il ne peut s'agir qu'exceptionnellement de machines ayant servi et destinées à un usage soit industriel soit agricole. Pour des machines de cette nature l'admission en franchise n'a lieu que <i>sur permis spécial</i>.
4 b. Articles neufs constituant : objets de trousseau ; cadeaux de fiançailles ; cadeaux de noces.	Admission <i>sur permis spécial</i> seulement et à condition qu'il s'agisse d'objets destinés à des étrangers ou à des nationaux qui, après avoir habité au moins deux ans l'étranger, transfèrent leur domicile en Allemagne. (Avec l'assentiment du <i>Bundesrat</i> le Chancelier impérial peut refuser le bénéfice de la franchise prévue aux chiffres 4 a et 4 b aux immigrants et autres ressortissants d'un Etat étranger qui n'accorderait pas la réciprocité aux Allemands).

Produits admis en franchise.	Conditions de la franchise.
5. Objets usagés provenant d'un héritage.	Moyennant <i>permis spécial</i> .
6 a. Objets d'usage courant même neufs emportés par les voyageurs pour leurs besoins pendant le voyage ou pour l'exercice de leur profession.	Néant.
6 b. Animaux vivants dont les artistes en tournée se servent pour des exhibitions.	Néant.
6 c. Malles, sacoches et articles de voyage usagés revenant de l'étranger, s'ils ont servi au transport des effets de voyageurs à l'étranger.	Néant.
7 a. Objets de consommation importés par les voyageurs pour leurs besoins pendant le voyage.	Néant.
7 b. Approvisionnements de patrons de navires et de leurs équipages.	Pour une quantité ne pouvant dépasser les besoins de deux jours (L'article 1 de la loi du 3 juin 1906 concernant l'impôt sur les cigarettes devait autoriser le <i>Bundesrat</i> à limiter la franchise prévue aux chiffres 7 a et 7 b pour le tabac finement coupé, les cigarettes et le papier à cigarettes).
8 a. Véhicules utilisés pour le transport de voyageurs à l'entrée en Allemagne et qui y retournent après avoir servi au transport de voyageurs sortant du pays.	Néant.
8 b. Chevaux employés comme bêtes de selle, de trait ou de somme qui reviennent de l'étranger après avoir été employés aux usages sus-indiqués à la sortie d'Allemagne.	Néant.
8 c. Chevaux destinés à transporter à l'étranger des personnes, véhicules ou marchandises.	Néant.

Produits admis en franchise.	Conditions de la franchise,
8 d. Véhicules de toute espèce et leurs chevaux ou autres animaux de trait appartenant à des voyageurs, même si ces véhicules ne sont pas employés comme moyens de transport.	Preuve devra être faite que ces animaux se trouvaient antérieurement au passage de la frontière en possession de leurs propriétaires actuels et qu'ils sont bien destinés à leur usage ultérieur. Dans le cas où les animaux en question restent d'une façon permanente en Allemagne ils deviennent soumis aux droits d'entrée.
8 e. Fourrage destiné à l'alimentation des animaux énumérés sous les chiffres 8b, 8c et 8a pour une quantité correspondant au nombre de bêtes et à la durée probable du voyage.	La provision de fourrage admise en franchise ne pourra excéder la quantité nécessaire pour deux jours.
8 f. Voiture de chemin de fer servant au transit des voyageurs.	A condition de se conformer aux dispositions spéciales prises dans ce domaine par le <i>Bundesrat</i> .
9 a. Emballages importés pour servir à l'exportation de marchandises.	La preuve de la réexportation de ces emballages dans un délai jugé suffisant peut être exigée ; de même des garanties peuvent être demandées pour le paiement éventuel des droits.
9 b. Emballages revenant à l'étranger.	Pourvu qu'il soit prouvé que ces emballages ont effectivement servi auparavant à l'exportation de marchandises hors d'Allemagne.
10 a. Cartes d'échantillons, coupes ou spécimens.	A condition qu'il ne s'agisse pas d'échantillons de denrées alimentaires ou d'articles de consommation.
10 b. Spécimens de café, cacao, sucre, tabac brut ou fruits séchés.	Pourvu qu'ils soient importés par la poste et pèsent 350 grammes de poids brut au maximum.
11 a. Objets d'art destinés aux expositions artistiques ou aux institutions publiques.	Néant.

Produits admis en franchise.	Conditions de la franchise.
11 <i>b.</i> Objets importés pour des collections publiques servant soit à l'enseignement, soit à l'instruction intuitive.	Néant.
12. Matériaux destinés à la construction de vaisseaux de mer ou de navigation fluviale.	Pourvu que 1° l'on s'en conforme aux prescriptions détaillées édictées par le <i>Bundesrat</i> ; 2° il ne s'agisse pas <i>a)</i> d'installation de cabine ou de cuisine, <i>b)</i> de navires de plaisance destinés à la navigation sur les lacs et les rivières.
13. Ecussons, drapeaux et autres objets envoyés aux représentants officiels des Gouvernements étrangers accrédités en Allemagne pour les besoins du service de ces représentants.	Condition de réciprocité.
14 <i>a.</i> Cercueils contenant des cadavres et urnes renfermant des cendres (de personnes décédées à l'étranger et devant être inhumées en Allemagne).	Néant.
14 <i>b.</i> Couronnes et objets analogues servant à l'ornementation des dits cercueils et desdites urnes.	Néant.
15 <i>c.</i> Moyens de transport desdits cercueils et desdites urnes.	Néant.

L'article 7 prévoit le cas des déchets non spécialement dénommés dans le tarif ainsi que des objets brisés et hors d'usage. Ils seront assimilés aux matières dont ils proviennent, pourvu qu'ils ne puissent plus être employés à d'autres usages que ces matières premières. Quant aux marchandises avariées des-

tinées à servir d'engrais, elles jouissent de l'exemption des droits d'entrée :

a) lorsque leur utilisation à d'autres usages est évidemment devenue impossible;

b) lorsque cette utilisation a été rendue impossible sous le contrôle de la douane elle-même.

Quant à l'article 8, il autorise le *Bundesrat* à permettre l'entrée en franchise de certains objets et articles d'équipement pour l'installation de lignes de chemin de fer entre l'Allemagne et un pays étranger limitrophe, mais aux conditions suivantes seulement. Il faut :

1^o que l'exploitation des lignes de chemin de fer à construire comporte une station frontière commune située sur le territoire douanier allemand;

2^o que la construction de ces lignes ait été approuvée par des conventions internationales entre l'Empire allemand et une puissance étrangère limitrophe;

3^o qu'en vertu de cette convention l'achat des objets dont il s'agit incombe à l'autorité ou à la compagnie étrangère concessionnaire.

Les produits pouvant jouir, en vertu d'une décision à prendre par le *Bundesrat*, de la franchise en question sont multiples :

a) objets nécessaires à la construction et à l'installation de la gare frontière exploitée en commun;

b) objets nécessaires à la construction de la ligne de raccordement entre ladite gare frontière et la limite exacte du territoire douanier de l'Empire;

c) articles indispensables (construction et entretien) à la partie de l'exploitation de la gare en question incombant à l'entreprise étrangère ainsi qu'à la ligne de raccordement mentionnée sous b);

d) articles nécessaires au service des bureaux étrangers établis dans cette station-frontière;

e) matériel et équipement des fonctionnaires de l'entreprise étrangère dont il s'agit;

f) matériel de toutes les branches du service de l'administration de l'Etat limitrophe appelées à fonctionner sur le territoire allemand.

Des administrations ferroviaires comme les Chemins de fer fédéraux suisses dans la gare de Constance (Bade) ou bien

les Chemins de fer autrichiens de l'Etat dans les gares de Lindau et de Passau (Bavière) se trouvaient dans le cas précité, à cela près que la station-frontière de Constance et celle de Passau étaient déjà construites; par conséquent, leur exploitation fonctionnait depuis un certain temps, lorsque la loi douanière du 25 décembre 1902 est entrée en vigueur. Mais il ne faut pas oublier que les alinéas 2 et 3 de l'article 8 de la loi qui nous occupe parlent aussi de l'« entretien de la station d'exploitation et de la ligne de raccordement ».

L'article 9 détermine le régime des certificats d'origine pour tous les produits devant bénéficier d'avantages douaniers spéciaux du fait de leur provenance. Le *Bundesrat* est autorisé à prendre les mesures qu'il jugera opportun en vue d'édicter des règles ayant trait à la teneur et à la forme de ces certificats ainsi qu'à la procédure à suivre pour la justification de l'origine.

Quant à l'article suivant (art. 10), il institue un système de représailles économiques et douanières pour les pays qui traiteraient les navires et les produits allemands moins favorablement que les navires ou produits d'autres pays. La formule est assez élastique, elle l'est même tellement qu'ici le *Bundesrat* n'a plus à lui seul la même latitude. En pareil cas, sans remettre en mouvement tout l'appareil législatif, mais cependant après consultation du *Bundesrat* un décret impérial peut à titre de représailles :

- a) pour toutes les marchandises déjà passibles de droits,
 - 1^o soit les frapper d'une surtaxe atteignant au maximum le double du droit autonome précédemment établi;
 - 2^o soit établir une surtaxe égale à la valeur totale de la marchandise même;
- b) pour les marchandises non encore passibles de droits, créer des droits nouveaux pouvant atteindre jusqu'à la moitié de la valeur des dites marchandises.

Ni dans l'un, ni dans l'autre cas, une loi n'est considérée comme nécessaire. Point ne serait donc besoin de convoquer d'urgence le Reichstag. Il s'agissait de donner une arme au Gouvernement impérial pour agir vite et efficacement en cas de nouvelle guerre douanière, comme celle qui venait d'avoir lieu quelques années auparavant avec la Russie. Mais cette prérogative paraît assez exorbitante. Aussi l'article 10, alinéa 3,

ne manque pas d'ajouter que les mesures prises de la sorte seront soumises à la ratification parlementaire de la façon suivante. Le Reichstag sera prié de se prononcer sur ce point immédiatement, s'il est réuni en session, dès sa prochaine session, s'il ne siège pas au moment où le Gouvernement impérial est forcé d'intervenir. Dans le cas où le Reichstag consulté de cette façon ne donnerait pas son assentiment, les mesures de représailles en question devraient être abrogées.

Ainsi, en apparence tout au moins, la direction suprême de la politique douanière de l'Empire restait confiée au Parlement.

L'article 11 de la loi douanière est d'une portée considérable, car il réglemente à nouveau le système des *Einfuhrscheine*, des fameux bons d'importation dont nous avons expliqué le fonctionnement plus haut. L'article 11 comporte lui-même six alinéas qu'il convient d'analyser de près.

L'alinéa 1 stipule qu'au moment de l'exportation d'une quantité d'au moins cinq cents kilogrammes de seigle, froment, épeautre, orge, avoine ou sarrasin, de légumes secs, graines de colza ou de navette, il peut être délivré sur demande un bon dit *Einfuhrschein* autorisant le détenteur à importer en franchise sur territoire douanier allemand un des produits ci-dessus dénommés dans un délai ne pouvant dépasser six mois. C'est au *Bundesrat* qu'il appartenait de fixer ce délai. La demande de délivrance des *Einfuhrscheine* doit se faire à la direction supérieure des finances de l'Etat particulier d'où l'exportation a été effectuée. La suite de l'alinéa 1 a trait aux entrepôts de transit réels et mixtes placés ou non placés sous la fermeture de la douane.

Pour l'histoire des *Einfuhrscheine* tant prônés par les agrariens et celle des discussions auxquelles ces bons ont donné lieu depuis une quarantaine d'années nous renvoyons aux chapitres précédents où nous avons exposé comment et pourquoi ce système de bons avait été élargi et généralisé. Il s'agissait de donner une véritable prime à l'exportation des produits agricoles, d'empêcher les hobereaux de Prusse orientale de chercher coûte que coûte des débouchés artificiels dans les provinces éloignées de l'Allemagne occidentale, ce qui était pratiquement presque impossible, même avec des tarifs ferroviaires préférentiels. Puisque l'article 11 permettait, par exemple, aux exporta-

leurs de seigle de s'approvisionner de légumes secs importés en franchise, il rompait avec le principe de l'identité du produit exporté et du produit importé qui avait été à l'origine de l'institution des *Einfuhrscheine*. Il y a des économistes tels que M. Axel Schindler (15) qui voudraient qu'aujourd'hui le Reich allât plus loin dans cette direction et généralisât encore le système des *Einfuhrscheine* (16), bref n'accordât de dégrèvements douaniers qu'en compensation d'exportations de toute nature préalablement effectuées.

L'alinéa 2 de l'article 11 institue un système d'entreposage pour d'autres produits comme le bois de construction et le bois d'usage non raboté (entrepôts de transit réels).

Quant à l'alinéa 3, il stipule que les propriétaires de moulins ou de malleries recevront au moment de l'exportation de leurs produits (farines des *Einfuhrscheine* pour une quantité correspondante de céréales et de légumes secs. L'alinéa 4 prévoit, pour les propriétaires de moulins à huile, une compensation à l'occasion de l'exportation des huiles qu'ils ont fabriquées. Cette compensation leur sera donnée sous forme de la remise du droit que ces propriétaires auraient dû acquitter pour une quantité correspondante de fruits oléagineux passibles de droits d'entrée. Ces fruits oléagineux ne pourront, avant leur mise en œuvre, être aliénés sans l'assentiment préalable de l'administration des douanes.

Enfin, aux termes de l'alinéa 5, l'entrée des marchandises en question dans un entrepôt public ou dans un entrepôt privé placé sous fermeture douanière est assimilée à l'exportation hors du territoire allemand. L'alinéa 6 de l'article 11 en question prévoit que le *Bundesrat* édictera les « règlements nécessaires en ce qui concerne la forme des *Einfuhrscheine*, la « qualité des marchandises pour lesquelles ces bons pourront « être demandés ainsi que les conditions à exiger des propriétaires et gérants d'entrepôts ».

Le *Bundesrat* a également la faculté en vertu du même alinéa d'édicter des dispositions permettant d'utiliser les *Einfuhrscheine* pour le paiement de droits de douane établis sur des produits autres que « ceux mentionnés à l'alinéa 1 » et

(15) Axel Schindler *Die neuen Grundlagen der deutschen Wirtschaftspolitik*. Berlin (Kühn), 1928.

(16) Bons d'importation.

qui sont, on s'en souvient, le seigle, le froment, l'épeautre, l'orge, l'avoine, le sarrazin, les légumes secs, les graines de navette et de colza.

L'article 12 permet aux autorités douanières de faire crédit aux importateurs des droits de douane dus par eux pour une période n'excédant pas trois mois, sauf pour les céréales, les farines, les légumes secs, les graines de navette et de colza. Les droits ainsi crédités porteront un intérêt de 4 % pour la durée de l'entreposage, car les marchandises importées dans ces conditions seront en général entreposées pendant deux ou trois mois avant d'être soit réexportées soit introduites en Allemagne grâce à l'utilisation des bons dits *Einfuhrscheine*.

Pour empêcher le renchérissement des denrées alimentaires de consommation courante déjà grevées par des droits de douane plus lourds, l'article 13 interdit aux communes et autres collectivités publiques de prélever des taxes ou impôts indirects sur les céréales, les farines, les légumes secs, le bétail, les viandes et les graisses. Sont seuls exceptés les impôts communaux sur le malt destiné aux brasseries.

L'article 14 fixe les pénalités applicables en cas de contravention aux prescriptions de la nouvelle loi douanière. Quant à l'article 15 il prévoit l'affectation éventuelle du rendement des droits sur les produits ci-après à des institutions sociales.

Position	Produits passibles de droits d'entrée
1	Seigle.
2	Froment et épeautre.
103	Animaux de race bovine.
104	Animaux de race ovine.
106	Animaux de race porcine.
108	Viande d'animaux domestiques à l'exception de la volaille (non compris le lard de porc et les viscères comestibles).
109	Lard de porc.
162	Farine de céréales (à l'exception de l'avoine), farine de riz ou de légumes secs, même brûlée ou torréfiée.

Si ce rendement, calculé par tête d'habitant de l'Empire allemand, dépasse le rendement net des droits sur les mêmes marchandises pendant la moyenne des années 1898 à 1903 inclusivement, l'excédent sera affecté à la création d'une institution de prévoyance pour les veuves et les orphelins, affectation qui fera l'objet d'une loi spéciale.

Quant au dernier article ou article 16, outre des dispositions transitoires, il contenait une clause laissant à un décret impérial pris avec l'approbation du *Bundesrat* le soin de déterminer la date de l'entrée en vigueur de la loi du 25 décembre 1902 et du tarif qui y était annexé.

Il fallait, en effet, négocier auparavant les nouveaux traités de commerce rendus indispensables par l'expiration des arrangements précédemment conclus et par les modifications profondes apportées tant au tarif douanier lui-même qu'à la nomenclature. On se souvient qu'un décret impérial du 27 février 1905, postérieur de vingt-six mois au vote de ce texte législatif capital, a fixé l'entrée en vigueur de la loi dont il s'agit au 1^{er} mars 1906 seulement.

L'ensemble de ces seize articles se présente comme une charte douanière à peu près complète pour l'Allemagne du début du ^{xx}e siècle.

Les prérogatives du *Bundesrat* au point de vue douanier sont considérables. Elles consistent :

1^o à déterminer la partie du poids brut qui peut être déduit comme tare pour le calcul du poids net (article 3, alinéa 4);

2^o à fixer dans quelle mesure des fractions de kilogrammes peuvent être négligées lors de la détermination du poids des marchandises à dédouaner (article 5, alinéa 3);

3^o à prescrire, en cas d'abus, des restrictions pour des marchandises ou des frontières déterminées en ce qui concerne la franchise établie par l'article 5 : colis postaux d'un poids inférieur à 250 grammes, articles tarifés au poids pesant moins de 50 grammes, droits qui seraient inférieurs à 5 pfennigs dans chaque cas particulier (article 5, alinéa 5);

4^o à édicter les prescriptions de surveillance nécessaires en ce qui concerne l'importation en franchise d'animaux marins (poissons, célacés, etc...) par les pêcheurs allemands ou par les équipages de navires allemands (article 6, alinéa 2);

5^o à prendre des dispositions spéciales quant à l'importation en franchise des voitures de chemin de fer servant au transport des voyageurs (article 6, alinéa 8);

6^o à édicter des mesures ayant trait à la franchise douanière prévue pour les matériaux employés à la construction des navires (article 6, alinéa 12);

7^o à accorder l'entrée en franchise pour toutes les catégories

nécessaires à l'exploitation par une entreprise étrangère d'une gare frontière commune située sur territoire douanier allemand ainsi que de la ligne de raccordement conduisant de la limite du territoire douanier de l'Empire à la station en question (article 8, alinéas 1 à 3);

8° à désigner les localités dans lesquelles des entrepôts dits « entrepôts de transit mixtes » pourront être établis pour les céréales, etc... (article 11, alinéa 1) pour le bois (article 11, alinéa 2);

9° à fixer le montant de la réduction des droits dont bénéficieront les déchets des bois de construction sortant desdits entrepôts (article 11, alinéa 2);

10° à déterminer le rendement des moulins dont il faudra tenir compte pour l'application à la farine de froment de seigle, etc... du régime des *Einfuhrscheine* (17) article 11, alinéa 3);

11° à fixer la compensation à accorder en vertu du système des *Einfuhrscheine* sous forme de remise de droits aux propriétaires de moulins à huile pour les huiles qu'ils ont exportées à l'étranger (article 11, alinéa 4);

12° à prendre les mesures réglementaires indispensables en ce qui concerne la forme et la teneur des *Einfuhrscheine* (17) (article 11, alinéa 6).

Toutes les décisions prises dans ce domaine constituent une véritable jurisprudence administrative du *Bundesrat* dans les détails de laquelle il nous est impossible d'entrer ici. Beaucoup de ces décisions prises entre 1906 et 1914 n'ont pas encore été abrogées aujourd'hui.

Il n'y a que trois cas dans lesquels, sans qu'on ait à recourir à une loi nouvelle, le *Bundesrat* est simplement sollicité par le texte législatif que nous analysons de donner son assentiment à des mesures prises par des autorités qui lui sont supérieures :

a) les mesures de représailles douanières édictées provisoirement avant d'en référer au Reichstag;

b) la mise en vigueur de la loi elle-même dont l'article 16 alinéa 1 laissait la date encore indéterminée.

[Dans ces deux cas d'une importance capitale pour la politique générale de l'Empire, un simple arrêté du *Bundesrat* ne pouvait suffire. Un décret impérial est considéré comme nécessaire

(17) Bons d'importation.

(voir article 10 et article 16 respectivement). Mais la collaboration du *Bundesrat* est tout de même exigée, en ce sens que l'assentiment de cet organe est déclaré indispensable par la loi du 25 décembre 1902.]

c) le refus aux ressortissants de certains pays limitrophes des avantages douaniers prévus par l'article 6 alinéa 1 de la loi (franchise complète) pour les produits de l'agriculture et de l'élevage du bétail ainsi que pour les produits de la sylviculture, lorsque les marchandises en question proviennent de la dépendance d'un domaine agricole ou forestier dont le centre d'exploitation est situé à l'intérieur du territoire douanier allemand. On se souvient que le chancelier d'Empire a le pouvoir de refuser le bénéfice de cette franchise aux ressortissants d'un pays limitrophe qui n'accorderait pas à l'Allemagne la pleine réciprocité (article 6, alinéa 4). Mais là aussi l'assentiment du *Bundesrat* est nécessaire pour que la décision du chancelier soit légale. Cela donnait en somme à cette assemblée un droit de regard tout à fait général sur l'ensemble de la politique douanière.

Bien qu'entrant, on le voit, dans une infinité de détails, la loi du 25 décembre 1902 n'a pas tout prévu, et cela sans aucun doute à dessein. Les immunités douanières du personnel diplomatique, par exemple, sont réglées par d'autres textes. Cela permettait au Gouvernement impérial, non lié par la loi en question, d'obtenir plus facilement la réciprocité lors des négociations d'Etat à Etat (18).

Le cas des bagages et effets personnels des voyageurs est réglé en Allemagne par des textes plus compréhensifs que chez nous. Sont exemptés des droits d'entrée et peuvent être importés en franchise :

1° tous les articles d'habillement et de lingerie ayant servi non introduits en Allemagne en vue d'y être vendus (article 6, alinéa 3) (19);

(18) Il n'en est pas, de même pour la France où il existe, à cet égard, un texte législatif très ancien, celui de la loi des 6 et 22 août 1791 applicable seulement aux diplomates accrédités en France et aux diplomates français revenant de l'étranger, loi dont a fait bénéficier par pure courtoisie les consuls et l'ensemble du personnel diplomatique. Cf. M. Moye et B. Nogaro. *Op. cit.*, p. 181.

(19) Les objets d'habillement et de lingerie usagés sont dispensés d'acquitter des droits, même si les voyageurs ne les emportent pas avec eux et se les font envoyer au cours d'une villégiature ou d'un voyage d'études par exemple.

2^o tous les objets ayant servi appartenant à des immigrants et destinés à leur propre usage (article 6, alinéa 4);

[Cet article couvre non seulement les effets proprement dits de l'immigrant qui pénètre sur territoire allemand avec une autorisation des autorités policières et des offices du travail, mais ses instruments de travail, s'il exerce une profession, son mobilier, etc.].

3^o les objets d'usage de toute espèce *même neufs* dont les voyageurs ont besoin pour leur usage personnel pendant le voyage qu'ils font en Allemagne (article 6, alinéa 6); les malles, sacoches, etc. appartenant à des voyageurs revenant de l'étranger (même article, même alinéa);

4^o les objets de consommation importés par les voyageurs pour leur propre usage en cours de route (provisions, victuailles, boissons, tabac) (article 6, alinéa 7).

Chez nous, en France, l'exemption qui remonte pourtant à la période libre-échangiste de notre législation douanière s'applique seulement, en vertu de l'article 25 de la loi du 16 mai 1863, à des effets personnels en cours d'usage, les dentelles, les fourrures et les vêtements neufs restant soumis aux droits (20).

Le système sensiblement plus libéral de la loi allemande du 25 décembre 1902 semble surtout inspiré par le souci d'encourager le tourisme en facilitant, dans la mesure du possible, le voyage et la villégiature d'hôtes étrangers dont les dépenses sur territoire allemand seraient susceptibles d'améliorer la balance des comptes du pays.

§ D. — *Nomenclature douanière nouvelle,*

Le tarif allemand de 1902 se caractérise, par rapport aux précédents, par une plus grande spécification. Les 43 positions du tarif antérieur en donnaient, avec des subdivisions comportant nombre de sous-titres (lettres latines et grecques), un total de 391.

Au contraire, le tarif annexé à la loi du 25 décembre 1902 comportait 946 positions, et en réalité 1.459 en tenant compte des subdivisions auxquelles correspondaient des différences ef-

(20) Cf. M. Moye et B. Nogaro, *Op. cit.*, p. 179 et 180.

fectives de taxation. Malgré cette complexité croissante, le tarif de 1902 élaboré par des spécialistes, qui avaient pris tout leur temps pour déterminer et classer les rubriques, avait le grand mérite d'être infiniment plus clair et plus facile à consulter que ses prédécesseurs.

Même le lecteur et le chercheur qui ont l'habitude de manipuler les statistiques du commerce extérieur ou les tarifs douaniers ne pouvaient se défendre de trouver extrêmement confus les quarante-deux chapitres de l'ancien tarif allemand se succédant sans lien logique suffisant. On devait, par exemple, chercher les céréales et les fruits frais au huitième chapitre, mais les denrées alimentaires et les boissons au vingt-cinquième; les animaux « non dénommés ailleurs » au trente-septième chapitre, mais le bétail et les chevaux au trente-neuvième. Et l'on était assez surpris de trouver entre ces deux chapitres, au trente-huitième, les pots et poteries. Tout cela indique assez une composition tout à fait empirique, un tarif fait de pièces et de morceaux, l'absence à peu près totale d'un plan d'ensemble. Il serait inutile de multiplier les exemples à cet égard.

Entre temps, la nomenclature douanière des Etats voisins s'était perfectionnée et celle de l'Empire allemand en était toujours restée au même point. Circonstance aggravante : au fur et à mesure des progrès techniques de l'industrie (21), certaines lois particulières, venant se greffer sur ce qu'on pourrait appeler la « carcasse » du tarif, y ajoutaient des subdivisions et faisaient qu'il devenait de plus en plus difficile de s'y retrouver. L'Allemagne était en état de réelle infériorité sur la plupart des pays d'Europe pour la nomenclature, ce qui pouvait devenir assez gênant dans les négociations commer-

(21) Relativement à ces progrès industriels techniques et à leurs répercussions sur la structure financière des principales industries allemandes, voir en particulier : Theodor Vogelstein, *Die finanzielle Organisation der kapitalistischen Industrie und die Monopolbildung*, Tübingen (Mohr), 1914; Gaston Raphaël, *L'industrie allemande, sa récente évolution*, Paris (Flammarion), 1928; Pierre Benaerts, *Les Origines de la grande industrie allemande*, Paris (F.-H. Turot), 1933; Maurice Baumont, *La grosse industrie allemande et le charbon*, Préface de E. Gruner, Paris (Doin), 1928. L'ouvrage de M. G. Raphaël se rapporte surtout au développement industriel d'après-guerre, mais l'auteur est amené à exposer les débuts d'August Thyssen et de Peter Kloeckner pendant les dernières années du XIX^e et les premières années du XX^e siècle. M. P. Benaerts, au contraire, remonte jusqu'à la période antérieure au *Zollverein*. Cet auteur donne plus de détails sur le cas particulier de la fabrication des locomotives dans un ouvrage intitulé : *Borsig et les Débuts de la fabrication des locomotives en Allemagne*, Paris (F.-H. Turot), 1933.

ciales internationales. De plus, si pour accentuer le protectionnisme on voulait arriver à une spécification plus grande, il devenait absolument nécessaire de rompre les cadres de l'ancien tarif et de créer une nomenclature nouvelle. Ce fut là, nous l'avons déjà indiqué en passant, un des résultats essentiels de la réforme douanière de 1902.

L'idéal serait évidemment une nomenclature douanière uniforme adoptée par tous les pays du monde; la Société des Nations y travaille beaucoup aujourd'hui sans avoir encore obtenu, jusqu'à présent, de résultat décisif. Mais en 1902, on était encore très éloigné de la réalisation de cet idéal. L'Allemagne devait donc se contenter d'une nomenclature bien adaptée aux besoins de sa production agricole et au développement général de l'industrie. Celle du tarif de 1902 semble réunir, à notre avis, ces deux conditions essentielles.

La subdivision en vingt parties correspondait, non seulement à des considérations de commodité empiriques et pratiques, mais encore à un lien logique interne. Les grandes parties essentielles étaient les suivantes :

I. — Produits de l'agriculture et de la sylviculture. Autres produits naturels d'origine animale et végétale. Denrées alimentaires, articles de consommation. (Positions 1 à 220.)

II. — Matières premières minérales. Huiles minérales. (Positions 221 à 246.)

III. — Cire, paraffine, articles en cire, savons, autres produits fabriqués au moyen de graisses, d'huiles ou de cires. (Positions 247 à 264.)

IV. — Produits chimiques et pharmaceutiques. Colorants. (Positions 265 à 390.)

V. — Textiles, poils, plumes, éventails et chapeaux. (Positions 391 à 543.)

VI. — Cuir et articles en cuir. (Positions 544 à 569.)

VII. — Caoutchouc et articles en caoutchouc. (Positions 570 à 586.)

VIII. — Articles tressés d'origine végétale, sparterie. (Positions 587 à 594.)

IX. — Balais, pinceaux, etc. (Positions 595 à 600.)

X. — Objets en matière à ciseler d'origine animale et végétale : ivoire, écaille, nacre, corail, bois, etc. (Positions 601 à 648.)

XI. — Papier et articles en papier. (Positions 649 à 673.)

XII. — Livres, gravures, tableaux. (Positions 674 à 677.)

XIII. — Objets d'origine minérale. (Positions 678 à 712.)

XIV. — Argile, faïence, porcelaine. (Positions 713 à 734.)

XV. — Verre et verrerie. (Positions 735 à 768.)

XVI. — Métaux précieux et articles en métal précieux. (Positions 769 à 776.)

XVII. — Métaux non précieux et articles en métal non précieux. (Positions 777 à 891.)

XVIII. — Machines, produits électro-techniques, véhicules. (Positions 892 à 925.)

XIX. — Armes, montres et horloges, jouets. (Positions 926 à 946.)

Tels qu'ils se présentent, ces dix-neuf chapitres essentiels permettent de développer la spécification dans une mesure inconnue du tarif précédent. Aucun pédantisme exagéré n'a présidé à la subdivision en chapitres qui eux-mêmes se prêtent à une classification appropriée des diverses positions.

Celles-ci, numérotées de 1 à 946, sont quelquefois encore assez complexes.

On remarquera que de ces dix-neuf chapitres le plus long est certainement le premier (219 positions), le plus court au contraire le douzième (4 positions seulement) (22). On remarquera que les quatre positions de ce chapitre :

674, livres imprimés en toutes langues,

675, cartes géographiques,

676, gravures et dessins,

677, tableaux (peintures),

ont trait à des objets qui sont tous exempts de droits d'entrée en Allemagne conformément au tarif douanier de 1902. Inutile d'ajouter que le chapitre XII est le seul chapitre de tout le tarif se trouvant dans ce cas. La franchise pour les livres, cartes, tableaux, etc. se justifie simplement par des raisons d'ordre culturel (23).

Notre intention ne saurait être de suivre pas à pas les 946

(22) Cf. *Reichsgesetzblatt*, 1902, n° 52, p. 402.

(23) Comme la franchise s'appliquait aux ouvrages publiés en toutes langues, l'Allemagne pouvait, en demandant la réciprocité à l'étranger, donner une impulsion très vigoureuse à la diffusion du livre allemand en dehors des frontières de l'Empire.

positions du tarif allemand pour mieux en illustrer la structure.

Donnons, à titre d'exemple, un aperçu très rapide du chapitre premier de ce tarif qui montrera comment le législateur allemand ou plus exactement la commission technique dont il s'est inspiré a conçu l'économie interne de la nomenclature tarifaire.

Le très large domaine du chapitre premier du tarif (Produits de l'agriculture et de la sylviculture; autres produits naturels d'origine animale et végétale; denrées alimentaires, articles de consommation) comprend lui-même les subdivisions qui suivent (24) :

A. Produits de l'agriculture et de l'horticulture ainsi que fourrages.	Céréales et riz.
	Légumes secs (mûrs).
	Fruits oléagineux et semences.
	Tubercules et racines.
	Plantes commerciales et industrielles non dénommées ailleurs.
	Plantes potagères (légumes, herbes, champignons, racines comestibles).
	Plantes vivantes, produits de la floriculture.
	Fruits frais et séchés.
	Fruits du Midi.
	Jus de fruits et sucres de plantes.
	Denrées coloniales et leurs succédanés.
	Autres produits végétaux pour usage industriel ou médicinal.
B. Produits forestiers.	Bois de construction et bois à ouvrer.
	Bois spéciaux.
	Charbon de bois.
	Liège.
	Résine.
	Camphre.
	Bétail vivant.
C. Animaux et produits du règne animal.	Viandes et préparations de viande.
	Poissons et œufs de poissons.
	Animaux non dénommés ci-dessus.
	Graisses animales.
	Produits animaux de la ferme non énumérés ailleurs.
	Blanc de baleine et colle de poisson.
	Matières textiles animales, plumes, poils, soies de porc.
	Peaux.
	Matières non dénommées ailleurs et dépouilles d'animaux.

(24) Le tarif douanier français est, à cet égard, peut-être plus logique et moins empirique. Il comprend deux sections : Matières animales (animaux

- | | | |
|---|---|--|
| D. Produits des industries agricoles accessoires. | } | Produits de la minoterie.
Produits des moulins à huile.
Graisses végétales.
Sucre.
Boissons.
Vinaigre.
Eaux minérales.
Déchets de la fabrication de produits agricoles. |
|---|---|--|
- E. Produits de l'industrie des denrées alimentaires et articles de consommation non dénommés dans les sections A. B. C. D. Positions 198 à 220 inclusivement : Aucune subdivision spéciale.

Si l'on veut se rendre compte de la complexité des produits énumérés dans une seule des subdivisions mentionnées, il convient de prendre, par exemple, la rubrique « Plantes vivantes, produits de la floriculture », dans la section A. Cette rubrique comprend en apparence sept positions portant des numéros différents (nos 38 à 44 du tarif inclusivement). En réalité, compte tenu des catégories auxquelles correspondent des différences effectives de taxation, il y aurait, dans le tarif général autonome, onze positions à l'intérieur de la subdivision dont il s'agit. On trouvera, à la page 152, un tableau illustrant la chose dans le détail.

Nous pourrions multiplier les exemples analogues. Cela explique aisément pourquoi, derrière les 946 positions numérotées du tarif de 1902, il y en a au fond, plus de 1.450, sans tenir compte de la spécification encore plus étendue qui résulte de conventions commerciales particulières avec les différents États. Le double tableau ci-dessous, en dehors de l'intérêt qu'il présente pour la nomenclature, permet de se rendre compte de l'aspect que présentaient les colonnes d'un tarif douanier tenu à jour où il conviendrait seulement d'ajouter les indications relatives à la tare (conformément aux décisions que devait prendre à cet égard le *Bundesrat*), ainsi que les divers droits consolidés établis par des traités de commerce, droits dont profitaient, dès la période d'avant-guerre, plusieurs pays étrangers par le jeu de la clause dite clause de la nation la plus favorisée, dont nous parlons ailleurs.

vivants, produits et dépouilles d'animaux, produits de la pêche, substances animales brutes); Matières végétales (farineux alimentaires, fruits et graines, denrées coloniales de consommation, huiles et sucres végétaux, espèces médicinales, bois, filaments à ouvrer, teintures et tanins, produits et déchets divers, boissons).

<i>Positions du tarif en 1902</i>	<i>Produits : Plantes vivantes, produits de la floriculture.</i>	<i>Droits d'entrée à percevoir par 100 kgs (en marks d'avant-guerre)</i>	<i>Rubriques correspondant à des différences effectives de taxation</i>	<i>Produits : Plantes vivantes, produits de la floriculture.</i>	<i>Droits d'entrée à percevoir par 100 kgs (en marks d'avant-guerre)</i>
38	Arbres, plants de vigne, arbustes, arbrisseaux, jets destinés à être replantés et autres plantes vivantes avec ou sans mottes de terre, même en pots ou caisses, greffes.		1 ^o	Arbres, arbustes, arbrisseaux, plantes vivantes, etc... en pots.....	30
38 a	Plantes en pots.....	30	2 ^o	Arbres, arbustes, arbrisseaux, plantes vivantes, etc... sans mottes.....	20
38 b	Plantes sans mottes.....	20			
38 c	Rosiers.....	40	3 ^o	Rosiers.....	40
38 d	Pieds de cycas sans racines ni rameaux.	exempts de droits	4 ^o	Pieds de cycas sans racines, ni rameaux.	exempts de droits
38 e	Autres plantes.....	15	5 ^o	Autres plantes.....	15
39	Bulbes d'orchidées non enracinés.....	exempts de droits	6 ^o	Bulbes d'orchidées.....	exempts de droits
40	Oignons, tubercules ou bulbes de fleurs non dénommés ci-dessus.....	exempts de droits	7 ^o	Oignons, tubercules ou bulbes.....	exempts de droits
41	Fleurs, inflorescences, pétales, boutons pour bouquets ou ornements, frais...	exempts de droits	8 ^o	Fleurs, inflorescences, etc... pour bouquets ou ornements, fraîches.....	exempts de droits
42	Feuilles, herbes, rameaux, même avec fruits pour bouquets ou ornements frais.....	exempts de droits	9 ^o	Feuilles, herbes, etc... pour bouquets ou ornements, fraîches.....	exempts de droits
43	Rameaux de cycas, frais.....	250	10 ^o	Rameaux de cycas, frais.....	250
44	Fleurs, feuilles, y compris les feuilles de palmiers, inflorescences, pétales, herbes, mousse marine, boutons, rameaux même avec fruits pour bouquets ou ornements, séchés, imprégnés ou autrement préparés en vue d'en assurer la conservation.....		11 ^o	Fleurs, feuilles, inflorescences, herbes, etc... pour bouquets ou ornements séchés, imprégnés ou autrement préparés en vue d'en assurer la conservation.....	exempts de droits

Remarque. — Certaines positions, comme la position 38 du tarif, sont, en réalité, composées de cinq rubriques absolument distinctes : 38 a, 38 b, 38 c, 38 d, 38 e.

§ E. — *Arrangement douanier germano-luxembourgeois.*

L'année 1902 à la fin de laquelle l'Allemagne adopta le tarif douanier qui devait fixer ses relations commerciales pour un avenir assez long fut également celle au cours de laquelle elle a prolongé ses conventions d'ordre ferroviaire et douanier avec le Grand-Duché de Luxembourg. On se souvient que l'accord primitif de 1842 concernant l'entrée du Luxembourg dans le *Zollverein* était conclu indépendamment de toute stipulation relative aux moyens de transport. Mais l'annexion à l'Allemagne d'une partie de notre Lorraine après la guerre de 1870-1871 modifia complètement la situation du Grand-Duché. C'est, on s'en souvient, dans la convention ferroviaire du 11 juin 1872 donnant aux Chemins de fer impériaux d'Alsace-Lorraine l'exploitation du réseau Guillaume-Luxembourg que le renouvellement de l'union douanière de l'Allemagne avec le Grand-Duché avait été alors stipulée. Trente ans après, lors de la signature de l'accord du 11 novembre 1902 qui prorogea l'arrangement concernant les voies ferrées, un simple article dudit accord, l'article 11, porta que l'Union douanière germano-luxembourgeoise ne devrait être dénoncée par aucune des deux parties pendant la durée de la validité de la convention ferroviaire.

Il convient de rappeler quel accueil favorable cet article a reçu dans l'opinion luxembourgeoise et il est bon à cet égard, de se référer aux passages de l'exposé des motifs de la loi luxembourgeoise concernant la stipulation dont il s'agit (25).

(25) Albert Calmes. *Der Zollanschluss des Grossherzogtums Luxemburg an Deutschland*. Luxembourg, 1919, t. II, p. 165-166. Nous croyons intéressant de reproduire ici les passages essentiels de cet exposé des motifs : « Depuis l'an-
« née 1842, le Grand-Duché de Luxembourg fait partie de l'Union douanière alle-
« mande. L'entrée du Luxembourg dans le *Zollverein* avait causé une perturba-
« tion générale. Mais peu à peu on s'est habitué au nouvel état des choses,
« on a réussi à s'accommoder au marché allemand. Ce mouvement est toujours
« allé en s'accroissant, surtout depuis l'introduction en 1879 de droits protecteurs
« qui ont rendu si rares et si difficiles nos relations avec les pays limitrophes.
« Depuis cette dernière date, la production agricole même a dû se conformer
« aux conditions d'existence que lui fait le milieu dans lequel elle devait
« acheter et vendre. Aussi le sentiment général demande la continuation
« des relations économiques qui ont duré pendant soixante ans. Ce n'est
« point qu'on admette généralement que le traité de *Zollverein*, soit plus avan-
« tageux pour le Luxembourg que pour les Etats de l'Empire. On est, au
« contraire, enclin à penser que si, d'une part, la grande industrie s'est déve-
« loppée durant l'époque du *Zollverein*, un grand nombre de petites industries

Du côté allemand, un long mémorandum avait recommandé l'adoption de l'article 11 de la convention germano-luxembourgeoise. Ce mémorandum reconnaît tout d'abord que l'union douanière a été profitable aux deux parties. La suppression de la ligne douanière ayant été complète, aucune statistique n'existait, au début du ^{xx}^e siècle, pour le mouvement des transactions commerciales entre l'Empire allemand et le Grand-Duché de Luxembourg. Mais tout permet de supposer que le volume de ces échanges était considérable. Le mémorandum contient ensuite un tableau statistique de l'extraction du minerai de fer et de la production de fonte brute pour l'ensemble du territoire douanier allemand et pour le Luxembourg de 1892 à 1901.

Les chiffres ont été les suivants en ce qui concerne ces deux produits (la quatrième colonne des deux tableaux indique le pourcentage luxembourgeois).

I. — *Minerai de fer.*

<i>Années</i>	<i>Total de la production (Luxembourg compris)</i>	<i>Part du Luxembourg</i>	<i>Pourcentage</i>
1892	11.539.433 tonnes	3.370 392 tonnes	29,2 %
1901	16.570.258 —	4.455.179 —	26,8 %

II. — *Fonte brute.*

<i>Années</i>	<i>Total de la production (Luxembourg compris)</i>	<i>Part du Luxembourg</i>	<i>Pourcentage</i>
1892	4 937.471 tonnes	586.516 tonnes	11,8 %
1901	7.880.087 —	916 404 —	11,6 %

« indigènes sont venues à disparaître et que, depuis lors, le Luxembourg est, « pour les produits allemands, un pays d'importation et de consommation de « premier ordre. Nous ne possédons pas — et nous ne pouvons guère nous « procurer — de données statistiques suffisantes pour résoudre ce problème, mais « on ne saurait méconnaître que l'état de choses actuel a été, en définitive, « profitable aux deux contractants. Cette constatation suffit pour rendre la « continuation du traité désirable. La rupture éventuelle de relations aussi « anciennes et aussi étroites ébranlerait, de part et d'autre, de nombreuses « situations fortement établies. Le sentiment seul d'une insécurité à cet égard « pour l'avenir jetterait la perturbation dans bien des intérêts légitimes. Aussi, « le premier devoir du législateur est de chercher à assurer la prolongation de « la convention douanière actuelle. »

On remarquera que le pourcentage s'est légèrement abaissé dans le cas du minerai de fer, alors qu'il est resté presque le même pour la fonte brute. Mais on observera surtout combien ce pourcentage est important par rapport à la population respective de l'Empire (plus de 50 millions d'habitants en 1901) et du Luxembourg (moins de 300.000 habitants) (26). Au début de cette période, le mémorandum se termine par cette considération que, pour la politique douanière en général, une prolongation de l'état des choses existant jusqu'au début de 1909 ne présentait aucun inconvénient, bien au contraire, tandis qu'au point de vue ferroviaire cette prolongation paraissait être une nécessité pour le réseau impérial des Chemins de fer d'Alsace-Lorraine (27).

Si l'on songe aux intérêts des consortiums Stinnes, Kloeckner, Thyssen, Kirdorf, etc., dans la métallurgie luxembourgeoise et aux répercussions que la désannexion de la Lorraine orientale et l'abandon du *Zollverein* par le Grand-Duché ont eues sur l'industrie métallurgique allemande (28), on comprend aisément le point de vue du mémorandum de 1902 et on en trouve même les termes plutôt faibles.

Quoi qu'il en soit, ce qu'il importe de retenir, c'est que l'opinion luxembourgeoise, très méfiante vis-à-vis du *Zollverein* en 1842, a insisté pour qu'il fût maintenu pendant plus d'un demi-siècle le système douanier existant vers 1900. Ce système étant resté compatible dans le passé avec la neutralité politique du Grand-Duché pendant une trentaine d'années, les Luxembourgeois ne supposaient guère qu'un pareil enchevêtrement de leurs intérêts ferroviaires et douaniers avec ceux de leur puissant voisin pût avoir, en cas de guerre, des répercussions susceptibles de menacer leur indépendance politique. Les événements de 1914 devaient, à cet égard, les déromper et

(26) Voir, à cet égard, ce que dit M. Wuerth dans les *Travaux de la Commission sur l'orientation économique du Grand-Duché du Luxembourg* (Rapports spéciaux, p. 4, mentionnés par A. Calmes, *Op. cit.*, II, p. 225). « Partout « nous voyons l'influence prépondérante des Allemands et cette influence est « la conséquence naturelle des relations intimes créées par l'Union douanière. « Sans celle-ci, jamais l'outillage énorme dont dispose le Grand-Duché (et qui « n'est nullement en rapport avec les moyens d'absorption offerts par le pays « même) n'aurait été créé ».

(27) Voir : A. Calmes, *Op. cit.*, t. II, p. 166-168.

(28) Voir : L. Coupaye, *La Ruhr et l'Allemagne* avec préface d'Adrien Dariac, Paris (Dunod), 1922.

leur ouvrir les yeux. On comprend donc la hâte avec laquelle ils ont alors tenu à sortir du *Zollverein* dès le début de 1919, sans avoir égard aux difficultés économiques temporaires que cela pouvait créer chez eux. Nous reviendrons sur la question dans notre troisième partie (29).

(29) Voir p. 265 et 266 du présent ouvrage.

CHAPITRE II

LES TRAITÉS DE COMMERCE DE 1904 ET DE 1905

Assez imprudemment, le député radical G. Gothein, connu, par ailleurs, pour des travaux importants sur la politique douanière (1), avait déclaré, en plein Reichstag, qu'avec un tel chancelier (Bülow) et un pareil tarif général (celui du 25 décembre 1902), la conclusion de traités de commerce avec les autres pays serait une « impossibilité absolue ». Les faits devaient donner tort à Gothein. Bülow, dans ses *Mémoires*, lui reproche amèrement cette erreur, excusable en partie selon nous. Dans tous les cas, le Chancelier, fait Prince pour sa loi douanière, se plaint de ce qu'un homme comme Gothein n'ait pas pensé à faire amende honorable lorsque les événements eurent apparemment démenti ses prophéties inconsidérées. Le député de l'opposition était allé jusqu'à proclamer qu'un tarif aussi néfaste engendrerait bien des « désaccords commerciaux », mais jamais d'accords commerciaux utilisables. « Or, ajoute Bernard de Bülow au début du tome II des *Mémoires* (2), quand « plus tard je réussis à conclure des traités assurant un brillant essor à l'industrie et au commerce je n'ai jamais ouï « dire que Gothein eût avoué son erreur. »

Le chancelier insiste complaisamment sur ce « brillant essor », sans se demander un seul instant si cette prétendue prospérité ne devait pas justement conduire l'Allemagne à la guerre, à la ruine, à la catastrophe, en la forçant à faire une politique économique agressive, ce qui n'aurait sans doute pas été le cas avec un régime douanier plus libéral (3). Il se

(1) Cf. Georg Gothein. *Der Deutsche Aussenhandel, Materialien und Betrachtungen*. Berlin (Siemenroth et Troschen), 1901 (2 volumes).

(2) Bernard de Bülow, *Mémoires*, traduction Henri Bloch. Paris (Plon), t. II, p. 5.

(3) Dans *Mein Kampf, Eine Abrechnung*, etc..., Adolf Hitler résume la situation en disant qu'il fallait faire soit une politique d'expansion agricole avec l'Angleterre contre la Russie, soit une politique d'essor commercial universel

peut donc que Gothein ait été assez clairvoyant en dépit de certaines apparences qui lui étaient manifestement contraires. Mais il y a un point tout de même où le *leader* radical s'était trompé, et avec lui une bonne partie de la bourgeoisie allemande avancée de 1902. Il avait accusé le tarif Bülow de sacrifier entièrement le développement industriel aux intérêts égoïstes des propriétaires fonciers (hobereaux prussiens). Or le chancelier d'alors a raison de rappeler que l'essor de l'industrie allemande a néanmoins pu être assuré en dépit des droits protecteurs énormes établis au profit de l'agriculture. Pour dangereuse qu'elle ait été, la politique douanière d'un être sans scrupules comme Bülow avait tout de même plus d'équilibre interne que ne voulait en convenir Gothein. Et s'il en fut ainsi, c'est grâce à un ensemble de traités de commerce négociés en 1904-1905, traités qui permettaient à l'Allemagne de se ménager des débouchés, c'est-à-dire de conserver ceux qu'elle possédait déjà et même, en partie, de s'en créer de nouveaux.

Les traités de commerce de l'ère Bülow se distinguent par leur caractère tout à fait empirique. Le chancelier avait proclamé non sans quelque outrecuidance que ces traités ne sauraient être exactement calqués sur ceux du régime de Caprivi. En effet, ils s'en distinguent par leur absence totale d'idée directrice. Il ne s'agit plus d'atténuer les barrières douanières grâce à une collaboration étroite des pays de l'Europe centrale qui s'exprimait par le synchronisme même des négociations commerciales entre des puissances comme l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, l'Italie et la Suisse; il n'est pas question non plus de compléter plus ou moins l'édifice politique de la Triple Alliance par une vaste entente économique annonçant déjà de loin le *Mittel Europa* de Friedrich Naumann. Il s'agit, au contraire, de s'inspirer d'un réalisme beaucoup plus terre à terre pour arracher concession sur concession à chaque partenaire individuellement, sans même esquisser un plan d'ensemble. Cette formule, évidemment moins séduisante pour l'esprit, était peut-être celle

(*Welthandelspolitik*) avec la Russie contre l'Angleterre. En se décidant pour la seconde alternative, mais sans l'appui de la Russie, l'Allemagne d'avant-guerre marchait à un désastre. Voir : Adolf Hitler, *Mein Kampf, Eine Abrechnung*. Munich (Eher), 1925, p. 149-150 et, dans l'édition populaire la plus récente : Munich (Eher), 1933, p. 157-158.

qui convenait le mieux à l'état de division profonde de l'Europe continentale au début du ^{xx}e siècle.

*
**

Beaucoup de traités de commerce négociés par Caprivi arrivaient à expiration, comme on l'a vu plus haut, vers 1904. Le Gouvernement impérial devait donc disposer de toute l'année 1903 pour entamer de nouveaux pourparlers avec la plupart des clients et fournisseurs de l'Allemagne en vue de conclure de nouveaux arrangements susceptibles de faire accepter aux pays étrangers les relèvements de droits non négligeables auxquels il avait été procédé. Pour cela l'octroi de dégrèvements importants paraissait s'imposer, surtout vis-à-vis de la Russie avec laquelle une guerre douanière de date assez récente avait montré, on s'en souviendra, combien il existait de points de friction.

La première impression produite en Italie et en Autriche-Hongrie par la promulgation de la loi douanière allemande du 25 décembre 1902 fut très nettement défavorable. Ceux qui, parmi les alliés de l'Allemagne, avaient espéré une atténuation du protectionnisme bismarckien et caprivien dans le sens d'une politique économique favorable aux intérêts de la Triple parurent alors déçus.

Au lieu de continuer le mouvement commencé par Caprivi, le cabinet Bülow revenait très certainement en arrière. On peut avoir, au sujet de l'opportunité de cette réaction, les opinions les plus diverses. La politique économique peu conciliante du chancelier complétait évidemment la politique militaire d'armements à outrance de l'Empire wilhelmien. La population et la richesse de l'Allemagne augmentant très vite ses hommes d'Etat étaient de plus en plus tentés de voir dans la Triple un arrangement à l'abri duquel Italiens et Austro-Hongrois étaient trop heureux de se trouver. Dans ces circonstances on apercevait, beaucoup moins qu'en 1890-1892, la nécessité de leur faire des concessions économiques. Qu'une telle attitude ait été follement présomptueuse, c'est ce qu'il semble aujourd'hui impossible de contester. Mais les grandes lignes de cette politique menant tout droit à une guerre catastrophique une fois acceptées, on ne peut refuser de reconnaître

la grande habileté du cabinet Bülow pour conduire le détail des négociations commerciales qui s'imposaient alors.

Puisque l'Italie et l'Autriche-Hongrie faisaient la sourde oreille, l'Allemagne ne chercherait pas à gagner ces pays par la persuasion; elle tenterait, au contraire, de les devancer pour être bien sûre de ne pas perdre sa position dominante en traitant avec le pays qui avait été, dès l'origine, le plus hostile au tarif minimum allemand sur les céréales, la Russie. Une fois l'Empire des Tsars gagné au néo protectionnisme allemand, il serait facile *a fortiori* de trouver un terrain d'entente favorable avec les petits Etats comme la Belgique et la Suisse d'abord, avec les grands alliés d'Italie et d'Autriche-Hongrie ensuite.

Ce plan allemand faillit s'accomplir avec une précision mathématique. Dans tous les cas, Bülow et ses collaborateurs en poursuivirent la réalisation, pleins d'une désinvolture frisant le cynisme. Ce qu'il y a de plus singulier, c'est que les pays eux-mêmes qui furent le mieux bernés par cet acrobate politique d'un machiavélisme consommé qu'était le chancelier eurent l'impression de ne pas être sortis les mains absolument vides des pourparlers commerciaux de 1903-1904. Il y eut là, du côté allemand, un art très remarquable des manœuvres tortueuses en regard desquelles la politique douanière d'un Caprivi apparaîtrait, à distance, comme simple, honnête et limpide.

Chronologiquement, à part un « décalage » sans importance dans le cas de la Belgique qui devança la Russie de quelques semaines pour la signature d'un traité de commerce, le plan réussit à merveille, ainsi qu'il ressort de la date des principales conventions commerciales signées par l'Allemagne entre le 1^{er} juin 1904 et le 1^{er} février 1905.

- 1 Avec la Belgique : 22 juin 1904.
- 2 — Avec l'Empire russe : 28 juillet 1904 (15 juillet du calendrier russe).
- 3 — Avec la Confédération helvétique : 12 novembre 1904.
- 4 — Avec l'Italie : 3 décembre 1904.
- 5 — Avec l'Autriche-Hongrie : 25 janvier 1905.

Certaines de ces conventions sont, en dépit des orgueilleuses promesses de Bülow, de simples avenants aux traités précé-

dents de l'ère capriviennne (1), d'autres sont véritablement des traités nouveaux mais au point de vue général où nous devons forcément nous placer ici la question ne présente pas une importance essentielle.

Belgique. — La Belgique a devancé de cinq semaines la Russie dans la signature d'un traité de commerce avec le gouvernement Bülow pour des raisons assez faciles à comprendre.

Le protectionnisme outré des agrariens allemands ne heurtait de front aucun intérêt spécifiquement belge. La Belgique n'avait pas eu besoin de s'armer au point de vue économique en relevant les droits de douane de son tarif autonome avant d'aborder les négociations commerciales avec son grand voisin de l'Est. Il avait suffi de maintenir certains avantages consentis précédemment et d'y ajouter quelques nouveaux dégrèvements afin d'obtenir les concessions jugées indispensables pour l'industrie belge d'exportation.

Le chancelier et ses collaborateurs, s'étaient trouvés, du côté allemand, d'autant plus disposés à accorder ces concessions qu'ainsi, dix-huit mois à peine après la promulgation de la nouvelle loi et plus de vingt mois avant son entrée en vigueur, le traité germano-belge du 22 juin 1904 venait, le premier de beaucoup d'autres, commencer à donner tort à l'imprudent prophète qu'avait été le député Gothein.

Russie. — Le cas de la Russie présentait des difficultés autrement graves. Dans la grande bataille économique engagée par le ministère Bülow en vue d'arriver coûte que coûte à la conclusion de conventions commerciales plus ou moins acceptables pour l'économie allemande, les négociations avec la Belgique avaient seulement joué le rôle d'une escarmouche. Leur heureuse conclusion avait rompu le charme sans doute et avait montré qu'un terrain d'entente pouvait se trouver, mais la diplomatie de Guillaume II se rendait bien compte que le point essentiel restait de faire admettre par la Russie un

(1) Tel est le cas, par exemple, de l'arrangement commercial avec l'Italie en date du 3 décembre 1904 dont nous parlons par ailleurs et qui est intitulé : « Convention complémentaire » (*Zusatzvertrag* ou en italien *Trattato addizionale*); voir *Reichsgesetzblatt*, 1904, n° 22, p. 413-530.

tarif allemand aussi résolument agrarien à une époque où l'Empire des tsars pouvait être considéré comme le grenier à céréales d'une Allemagne de plus en plus industrialisée.

Bien décidée à aboutir dans ce domaine à un résultat positif qui entraînerait, par voie de conséquence, des arrangements plus ou moins favorables avec un grand nombre d'autres pays encore hésitants, la Chancellerie impériale mit tout en œuvre pour obtenir un succès ou un semblant de succès. Il faut reconnaître qu'elle fut servie par les événements qu'elle sut, d'ailleurs, fort bien exploiter en vue d'arriver à ses fins. L'incertitude créée pour la Russie par la guerre avec le Japon et par les troubles révolutionnaires à l'intérieur tendait à rendre le Gouvernement de Pétersbourg plus souple, plus malléable, bref moins intransigeant.

Les négociateurs moscovites avaient d'abord proclamé la nécessité d'un abaissement du tarif minimum prévu pour les droits d'entrée sur les céréales. On se souvient qu'il s'agissait d'un minimum de 4 marks par 100 kilogrammes pour l'orge de malterie, de 5 marks pour le seigle et l'avoine, enfin de 5 marks 50 pour le froment et l'épeautre, minimum qui pouvait être, à bon droit, considéré comme très élevé par les fournisseurs de l'Allemagne. D'autre part, toucher à ce minimum, si peu que ce fût, c'était ébranler dans ses fondements eux-mêmes l'armature, si péniblement échafaudée, du compromis qu'avait représenté à certains égards la loi douanière du 25 décembre 1902. Force a donc été à la délégation commerciale allemande de déclarer sur ce point toute concession impossible, d'autant plus qu'elle pouvait se retrancher derrière l'agitation de certains agrariens extrêmes très disposés à regarder déjà le minimum prévu comme peu satisfaisant et enclins à considérer le moindre terrain cédé sur ce point comme une intolérable reculade.

D'ailleurs, ce tarif minimum était désormais sanctionné par une loi dûment promulguée et revêtue de la signature impériale. Revenir sur ce texte législatif une fois adopté, c'eût été, pour un Gouvernement qui faisait comme le cabinet Bülow une pure politique de prestige, reconnaître une erreur et s'exposer à un désaveu public de la part du Reichstag où l'influence agrarienne restait très forte. Préoccupé de voir son ministère durer avant tout, le chancelier ne pouvait que faire

répondre non à la Russie sur ce point essentiel, au risque même de déclencher une guerre de tarifs encore plus acharnée que celle de l'époque capriviennne.

Battus sur ce terrain, les Russes, peu disposés au fond à rompre les négociations pour des raisons sans doute étrangères aux considérations purement économiques, tentèrent de demander à l'Allemagne un tarif préférentiel en faveur des exportations russes de céréales. Si la première concession risquait de susciter au Gouvernement Bülow de graves difficultés intérieures, toute initiative dans le sens de la deuxième concession pouvait amener des complications sérieuses avec les alliés tripliciens, surtout avec l'Autriche-Hongrie. Là aussi les négociateurs allemands durent opposer une fin de non-recevoir à la Russie.

Ce pays ne fut guère plus heureux dans son désir de voir l'Empire allemand renoncer aux prescriptions d'hygiène pour les importations de bestiaux, prescriptions qui avaient pendant longtemps constitué un moyen indirect de tourner les dispositions des traités de commerce antérieurs concernant la libre importation en Allemagne de viande abattue, de volaille ou de bétail sur pied d'origine russe. Là également, les représentants qualifiés de l'Allemagne opposèrent une fin de non-recevoir à la Russie. Et cela se comprend d'autant mieux que les mesures de police vétérinaire étaient, comme nous l'avons exposé, de la compétence, non pas de l'Empire allemand, mais des Etats particuliers dont certains comme la Prusse, à cause du suffrage censitaire restreint, manifestaient, en matière agricole, des tendances protectionnistes beaucoup plus accusées que le Gouvernement d'Empire (gouvernement fédéral).

Un traité conclu dans ces conditions ne pouvait pas non plus offrir à l'industrie allemande d'exportation des avantages aussi considérables qu'elle l'aurait sans doute désiré. La consolidation des droits était prévue pour 88 positions seulement du tarif général russe. Le tableau suivant indiquera quels furent les droits maintenus au même taux, lesquels ont été abaissés et lesquels relevés pour l'entrée sur le territoire douanier de la Russie par la convention commerciale russo-allemande du 28 juillet 1904 :

Importations russes de produits allemands.

Droits maintenus au même taux	Droits abaissés	Droits relevés
Articles en cuir Faïence	Poissons Porcelaine	Machines Produits de l'industrie élec- tro-technique
Verrerie	Linge	
Colorants	Vêtements	Produits de l'industrie chimi- que Articles en fer Articles en cuivre

Les concessions faites par la Russie à l'industrie textile de son voisin occidental et aux pêcheries allemandes étaient, en somme, assez maigres et cela se conçoit fort bien, vu l'intransigeance des négociateurs allemands en ce qui concerne le régime des céréales panifiables russes (refus de renoncer au tarif minimum pour le froment, l'épeautre, le seigle, l'avoine, etc., impossibilité où l'on se trouvait en Allemagne d'accorder un taux préférentiel aux blés russes sous peine de mécontenter l'Autriche-Hongrie) et les mesures de police vétérinaire pour l'introduction sur territoire allemand de têtes de bétail provenant de l'étranger.

On voit qu'en dépit de la volonté, chez les négociateurs russes, d'enregistrer un succès économique partiel en aboutissant à un compromis, l'industrie naissante de la Russie tsariste se défendait, somme toute, assez bien contre l'envahissement du marché russe par les produits allemands. On conçoit que le relèvement des droits consolidés consentis par la Russie pour les machines et tous les produits ou presque de l'industrie chimique et métallurgique ait provoqué un mécontentement à peine dissimulé dans le monde des affaires en Allemagne.

Du côté allemand, d'ailleurs, il avait tout de même fallu faire des concessions importantes à la Russie sous la forme suivante pour les articles ci-après exportés de l'Empire Russe sur le territoire douanier de l'Allemagne :

Importations allemandes de produits russes.

Franchise douanière concédée	Diminution des droits d'entrée
Lin Chanvre Graines de trèfle Oies	Bois Orge pour l'alimentation du bétail Pétrole Poulets Oeufs

En accordant à la Russie ces allègements, les collaborateurs de Bülow avaient cédé à une nécessité absolue, l'Empire russe ne pouvant tout de même pas accepter un traité de commerce qui ne lui aurait conféré aucun avantage.

Le chancelier avait, d'ailleurs, la possibilité de faire valoir que, à part les concessions faites pour les bois russes et l'orge (à condition, pour cette dernière, que, sous contrôle douanier, il fût prouvé qu'elle était destinée à l'alimentation du bétail), tous les avantages consentis, par exemple pour des matières premières telles que le lin et le chanvre (franchise absolue) ou le pétrole (droit sensiblement abaissé), l'étaient dans l'intérêt des industries allemandes exportatrices.

Ce compromis douanier russo-allemand, malgré ses lacunes, avait, il faut le reconnaître, rendu non seulement plus faciles, mais possibles, les négociations du Gouvernement Bülow avec des pays comme la Suisse, d'une part, l'Autriche-Hongrie, de l'autre.

Suisse. — Lorsqu'il fut avéré qu'après l'entente commerciale russo-allemande sur les bases que nous venons d'exposer, les prophéties du député Gothein ne se réaliseraient pas, la Suisse fit preuve d'une certaine hâte à traiter avec son grand voisin du Nord.

Elle n'avait, en somme, pas eu beaucoup à se féliciter du système caprivien qui, pendant les douze dernières années, en avait fait une espèce de satellite des trois grandes Puissances tripliciennes, au moins en matière économique. Dans ces arrangements entre partenaires inégaux conclus à trois ou quatre juste le même jour, les intérêts proprement suisses risquaient d'être de nouveau oubliés ou négligés. Or, il s'est trouvé qu'à cet égard les désirs de la Confédération helvétique concordaient avec ceux de Bülow. Ne voulant pas copier Caprivi, le chancelier estimait que l'Allemagne était désormais matériellement assez prospère pour s'accommoder d'un isolement économique relatif et pour dicter, dans une certaine mesure, ses conditions aux clients de son industrie, en cherchant plutôt à les diviser entre eux qu'à réaliser une formule de collaboration commerciale et douanière assez vaste sur le plan de l'Europe centrale.

Les négociateurs suisses parurent très soucieux, en 1903, de ne pas arriver trop tard et de ne pas être placés devant un

fait accompli. Entre temps, la Confédération helvétique, imitant l'exemple de l'Empire wilhelmien, s'était armée économiquement; elle abandonnait de plus en plus le libre échange à la manière belge ou scandinave pour devenir résolument protectionniste. Les négociations furent laborieuses, on crut même, à un certain moment, qu'une guerre de tarifs ne pourrait être évitée. Finalement, on aboutit à un compromis laissant, en fin de compte, assez peu d'avantages aux exportateurs de produits suisses vers l'Allemagne et aux exportateurs de produits allemands vers la Suisse. Ce compromis se bornait, d'une façon générale, à faire accepter, de part et d'autre, le fait de relèvements massifs des droits d'entrée. La Confédération helvétique consentait, de plus, à contre-cœur, semble-t-il, à étendre aux produits chimiques allemands le bénéfice de la protection instituée pour les brevets dans l'ensemble de la Suisse. Tel était, dans ses grandes lignes, le traité du 12 novembre 1904, lequel contenait, bien entendu, la clause de la nation la plus favorisée, ce qui allait permettre à l'Allemagne de jouir sur le marché suisse des avantages qu'avait accordés ou que devait accorder la Confédération à l'Italie, à la France et à l'Autriche-Hongrie. La Suisse eut la satisfaction de devancer de deux mois cette dernière pour la conclusion d'un arrangement commercial et douanier avec l'Allemagne. Cela provient partiellement de la volonté, nettement arrêtée, du gouvernement Bülow, d'en finir le plus vite possible avec les petits pays, mais en partie aussi de la complexité extrême du parlementarisme danubien de la double monarchie et de la nécessité d'arriver, pour chaque modification au tarif autonome, à un accord particulier austro-hongrois entre Vienne et Budapest.

Italie. — La convention commerciale du 3 décembre 1904 entre l'Allemagne et l'Italie n'est pas un traité de commerce nouveau mais un simple avenant au traité qui avait été signé le 6 décembre 1891. Nous avons analysé ailleurs dans le détail chacun des deux accords en nous plaçant au point de vue assez spécial des importations de produits agricoles italiens en Allemagne (5). Il reste à considérer ici cette convention par rapport à l'ensemble de la politique commerciale et des

(5) Voir notre étude : *Les Importations de produits agricoles italiens en Allemagne de 1890 à 1925*, Livre premier, Chapitre III, pages 25 à 31 et Chapitre IV, pages 32 à 42.

arrangements douaniers négociés par le régime Bülow. L'avenant du 3 décembre 1904 représente un succès remporté par le Gouvernement impérial sur les agrariens extrêmes qui réclamaient des droits protecteurs, non seulement sur les céréales et le bétail, ce qui pouvait être presque indifférent à l'Italie, mais encore sur les fleurs fraîches, la volaille, les œufs, les vins, etc., ce qui intéressait au plus haut point le commerce italien d'exportation.

Les Italiens ont obtenu, ainsi que nous le montrons d'autre part, des concessions importantes : franchise douanière complète pour les citrons frais et l'huile d'olives pure comestible, abaissement des droits pour les oranges et les autres fruits du Midi, pour les noix et noisettes, enfin pour les amandes séchées. Quant à l'industrie allemande, elle a dû s'estimer heureuse, lorsque, du côté italien, le taux des droits pour les objets manufacturés a été maintenu sans changement. Il y a bien eu quelques relèvements de droits, mais ils ont été, la plupart du temps, compensés par des diminutions relatives à d'autres articles.

Dans ces conditions, on s'accorde, en général, pour estimer que l'avenant au traité italo-allemand de 1892, en date du 3 décembre 1904, est un des accords commerciaux de l'ère Bülow offrant le plus d'avantages réciproques aux deux parties intéressées (6). Le traité lui-même n'a pas été très sensiblement modifié. Mais il a été nécessaire d'ajouter au nouveau texte un autre tarif conventionnel, ne serait-ce que pour adapter les subdivisions à celles du tarif général allemand du 25 décembre 1902.

Autriche-Hongrie. — Contrairement à ce qui s'était produit sous le régime caprivien où une importance essentielle et primordiale avait été attachée à un accord commercial germano-austro-hongrois pour l'ensemble de la politique douanière de l'Europe centrale, c'est peut-être le traité de commerce signé avec l'Autriche-Hongrie le 25 janvier 1905 par le Gouvernement Bülow qui, de tous ceux qui ont alors été négociés, présente le moins d'intérêt. En effet, pour des raisons que nous avons exposées plus haut, l'Autriche-Hongrie venait bonne dernière parmi les principaux clients et fournisseurs de l'Alle-

(6) Wilhelm Gerloff. *Die Deutsche Zoll-und Handelspolitik*. Leipzig (Gloekner). 1920, p. 101.

magne. Il en résulte que le maximum des concessions susceptibles d'être faites avait déjà été accordé au point de vue agricole à la Russie, ou à l'Italie, au point de vue industriel à la Belgique ou à la Suisse (7). Le « brillant second » de l'Empire allemand n'avait plus qu'à en profiter automatiquement par le simple jeu de la clause dite clause de la nation la plus favorisée.

Pour les exportations de houblon, de malt, de fruits frais et de vins, l'alliée triplicienne put cependant obtenir quelques menus avantages. Mais le commerce entre l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie se trouvait, au début de 1905, en pleine transformation. De déficitaire qu'elle avait toujours été jusqu'alors pour l'Empire allemand la balance des échanges avec la double monarchie austro-hongroise tendait à devenir excédentaire, ce qui devint le cas peu d'années après. En effet, la production agricole de l'Autriche-Hongrie cessa bientôt de suffire aux besoins des deux Etats danubiens d'alors. Les exportations diminuèrent forcément. Quant à la production industrielle de ce pays, elle était trop distancée par la concurrence allemande pour trouver en Allemagne des débouchés compensateurs suffisants (8).

Enfin, les accords de police vétérinaire annexés au traité de janvier 1905 donnèrent lieu à de très grosses difficultés. Comme vis-à-vis de la Russie, l'Allemagne se montra assez peu conciliante, il y eut bien une convention conclue; mais elle comportait tant de restrictions que cela lui enlevait presque toute sa valeur. Le Gouvernement allemand se réservait de fermer la frontière au bétail austro-hongrois non seulement en cas d'épidémie constatée, mais dès le moindre danger d'épidémie. Bref, la fermeture de la frontière pouvait être prescrite, pour des raisons d'hygiène par chaque Etat particulier, non seulement à titre de mesure répressive, mais même à titre de mesure préventive.

(7) Cf. W. Gerloff, *Op. cit.*, p. 103.

(8) Friedrich Naumann signale le fait dans son *Mitteuropa* en insistant sur ce qu'en 1903, les négociateurs austro-hongrois ont au fond mal défendu les intérêts de la monarchie habsbourgeoise dans le traité de commerce avec l'Allemagne, parce qu'ils n'ont pas su prévoir l'évolution économique ultérieure de l'Autriche-Hongrie. Cf. F. Naumann, *Mitteuropa*. Berlin (G. Reimer), 1915, p. 216 et suivantes (dans la traduction française de l'Argus Suisse de la Presse, Neuchâtel, Delachaux; et Paris, Payot, préfacée par M. S. Grumbach, p. 218 et 219).

Tout cela provoqua un mécontentement assez justifié en Autriche et en Hongrie, des deux côtés de la Leitha. Mais cela n'empêcha pas le commerce austro-allemand de se développer dans le sens que nous avons indiqué plus haut surtout du jour où l'augmentation de la population de la double monarchie rendit la production agricole interne insuffisante pour les besoins propres de l'Autriche-Hongrie.

Autres pays. — La France reste sous le régime de la clause perpétuelle de la nation la plus favorisée avec réciprocité demandée jadis en 1871 par Pouyer-Quertier et stipulée à l'article 11 du Traité de Francfort. Elle profite donc de tous les avantages concédés par les conventions de l'ère Bülow à l'industrie belge, suisse ou autrichienne à l'agriculture russe ou hongroise (9). Par contre, elle fait profiter l'Allemagne de tous les avantages douaniers qu'elle accorde aux six pays que mentionne ledit article 11. C'est le seul moyen très indirect qu'elle ait d'agir sur la politique commerciale allemande, un pareil régime rendant, comme nous l'avons déjà dit, des négociations commerciales franco-allemandes superflues. On ne saurait trop insister sur le fait que l'article 11 du Traité de Francfort que nous citons textuellement plus haut a été non pas imposé par l'Allemagne à la France, mais réclamé et obtenu par nous, notamment par notre négociateur Pouyer-Quertier (10).

Pour se libérer de cette clause de la nation la plus favorisée perpétuelle et réciproque, l'Allemagne, devenue protectionniste, a cherché à faire des discriminations qui constituaient, au fond, une façon indirecte de violer sinon la lettre, du moins l'esprit de l'article 11. Nous avons déjà eu l'occasion d'en parler (11).

Quant aux traités de commerce avec la Serbie (29 novembre 1904) et avec les autres pays balkaniques (Bulgarie, Roumanie), ils ne pouvaient donner de résultats bien sensibles (12), vu le

(9) A remarquer que l'Italie et les pays balkaniques ne figurent pas dans la liste des Puissances pour lesquelles joue automatiquement la clause de la nation la plus favorisée en vertu de l'article 11 du Traité de Francfort, s'ils accordent un dégrèvement douanier ou une consolidation de droits soit à la France, soit à l'Allemagne.

(10) Cf. Daniel Bellet. *Le commerce allemand*. Paris (Plon), 1916, p. 19, d'une part, p. 230-231, de l'autre.

(11) Voir p. 76 (n. 2) du présent travail.

(12) Friedrich Naumann note cependant que dans la période qui a immédiatement précédé la guerre, le volume des échanges germano-bulgares

protectionnisme outrancier que les agrariens allemands avaient imposé en quelque sorte au Gouvernement du Prince de Bülow. Dès qu'une pression un peu forte s'exerçait, la résistance de ce chancelier qui n'était pas de fer s'avérait insuffisante. Aussi ne faut-il pas s'étonner si la Roumanie, par exemple, dont le tarif douanier comporte 851 positions, n'a accordé la consolidation des droits à l'Allemagne que pour 98 positions. C'est là une conséquence du tarif minimum établi pour les céréales par la loi allemande de décembre 1902.

*
**

Le 1^{er} février 1905, le chancelier de Bülow présentait au Reichstag les principaux de ces traités de commerce (13). Voici ce qu'il en dit dans ses *Mémoires* :

« Je parlai plus de deux heures. Les partis dont j'avais
« eu l'appui dans le précédent Reichstag me restèrent fidèles.
« Je constatai notre réussite, car tout en augmentant notable-
« ment la protection de l'agriculture mes collègues et moi nous
« avons veillé aux intérêts de l'industrie et du commerce,
« l'Allemagne étant, à mon avis, un pays à la fois agricole et
« industriel. A ce moment, des protestations de la gauche
« m'interrompirent. Mais quand au cours des dix années qui
« suivirent notre industrie et notre commerce prirent un essor
« brillant grâce à la protection de ces traités, les protestataires
« d'autan avouèrent-ils leur erreur? Je ne l'ai jamais entendu
« dire. Dans tous les cas, j'eus raison d'affirmer à la fin de
« mon long discours qu'aucune classe productive du pays ne
« serait tout à fait satisfaite des nouveaux traités, qu'ils favo-
« riseraient cependant la prospérité de nos entreprises et que
« ceux qui les approuveraient contribueraient au salut de l'Em-
« pire à l'intérieur comme à l'extérieur. » (14)

a augmenté de 4 % entre 1911 et 1913. Cf. traduction française déjà citée de *L'Europe centrale*, préfacée par M. S. Grumbach et à laquelle a été ajoutée l'étude de Naumann sur l'économie bulgare, p. 388 et suiv. Cet appendice concernant les rapports politiques et économiques germano-bulgares figure p. 291 à 359 de l'édition populaire (*Volksausgabe*) de *Mitteleuropa*, publiée par l'éditeur Georg Reimer à Berlin en 1916.

(13) Parmi les traités avec les pays balkaniques, celui avec la Bulgarie n'était pas encore signé, puisqu'il date seulement du 1^{er} août 1905.

(14) Nous citons le texte d'après la traduction française de Henri Bloch publiée à Paris (Plon), t. II, p. 125 et suivantes.

Rarement, homme politique s'est exprimé sur sa propre œuvre avec plus de fatuité, surtout si l'on tient compte qu'il lui était donné de le faire avec le recul d'un certain nombre d'années. Sous prétexte de contribuer au salut de l'Empire à l'intérieur comme à l'extérieur, Bernard de Bülow avait inauguré, pour son pays, ce qu'on a pu appeler très justement une « politique douanière de combat », soucieuse de favoriser à tout prix l'expansion du commerce extérieur allemand, en faisant avec cela aussi peu de concessions que possible aux partenaires étrangers.

Une telle politique de surproduction et d'envahissement des marchés ne pouvait que rendre l'Allemagne odieuse au reste du monde sur le terrain économique. Plus encore peut-être que la tendance à l'« Autarchie » (15), d'ailleurs assez mitigée, dans l'Allemagne hitlérienne d'aujourd'hui, elle contribuait inconsciemment à préparer la catastrophe de 1914 et, par voie de conséquence, l'effondrement des Empires Centraux en 1918-1919.

(15) Comme le fait très justement remarquer M. Henri Hauser au début de son étude sur les *Causes économiques de guerre dans le monde actuel* (Bruxelles, 1934), p. 5 du tirage à part de la *Revue économique internationale* de novembre 1934), on devrait écrire « Autarkie » (ou « Autarquie ») et non « Autarchie », ce mot venant du grec *αὐταρκεία* (se suffire à soi-même) et n'ayant aucun rapport avec *αὐτοκρατία* (se gouverner soi-même). Il n'en reste pas moins que le mot « Autarchie » avec *ch* prédomine en général dans les publications de langue allemande, ce qui n'a pas empêché les économistes d'outre-Rhin de forger l'adjectif *autark* (qui se suffit à soi-même, notamment au point de vue économique). La chose prouve combien dans tous les pays même les milieux savants ont une tendance regrettable à oublier le grec.

CHAPITRE III

POLITIQUE DOUANIÈRE DE BETHMANN-HOLLWEG
AVANT 1914.
DERNIÈRE « ANNÉE NORMALE » : 1913.

Le 14 juillet 1909, Bernard de Bülow donnait sa démission comme chancelier impérial et l'insignifiant Bethmann-Hollweg lui succédait. La caractéristique de sa politique douanière pendant les cinq années qui devaient précéder immédiatement le début de la guerre mondiale fut l'absence complète d'idées directrices.

Il faut que l'économie allemande ait été poussée en avant par un essor dû à l'initiative des producteurs et à l'esprit d'entreprise des commerçants pour avoir pu progresser encore assez sensiblement au cours de cette période malgré l'inertie gouvernementale... Les premières années de la chancellerie de Bethmann appartiennent encore, au point de vue économique, à l'ère Bülow, vu que le système de politique commerciale et douanière ne s'est guère modifié. Seuls des publicistes sans responsabilité comme Friedrich Naumann préconisent le libre-échange, alors que les sphères officielles semblent pencher vers un protectionnisme renforcé (1).

Deux traités de commerce seulement doivent être signalés au cours de cette période : avec la Suède (voir *Reichsgesetzblatt*, 1911, p. 275) et le Japon (2), l'un et l'autre signés et ratifiés en 1911. Ils n'ont qu'une importance relativement faible. Les grandes conventions tarifaires, celles qui avaient été conclues au temps de la splendeur du système gouvernemental Bülow-Posadowsky avec la Russie et la Serbie, la Belgique et la Suisse, l'Italie et l'Autriche-Hongrie, et enfin la Bulgarie, res-

(1) Cf. Friedrich Naumann, *Neudeutsche Wirtschaftspolitik*, Berlin (G. Riemer), 1913.

(2) La valeur des exportations allemandes à destination des pays d'Asie a passé de 353.500.000 marks en 1911 à 547.900.000 marks en 1913, ce à quoi le traité de commerce germano-japonais de 1911 a, certes, contribué.

taient en vigueur jusqu'en 1916-1917 (3). Quant à l'article 11 du Traité de Francfort, vu la perpétuité de la clause de la nation la plus favorisée qu'il instituait dans les relations commerciales franco-allemandes, il donnait à ces dernières, en apparence tout au moins, un caractère presque immuable. Le cabinet de l'indécis Bethmann-Hollweg pouvait donc, sans trop être accusé de négligence, pratiquer, dans le domaine douanier, la politique des bras croisés. Il ne manqua pas de le faire.

A vrai dire, les deux dernières années de la chancellerie du prince Bernard de Bülow, c'est-à-dire de l'ère Bülow proprement dite, avaient été marquées par un léger fléchissement de l'essor commercial allemand. Les chiffres de 1907 et de 1908 pour le commerce extérieur de l'Empire avaient été les suivants (valeur en marks-or d'avant-guerre) :

<i>Années civiles</i>	<i>Exportations de l'Allemagne</i>	<i>Importations allemandes</i>	<i>Excédent des importations sur les exportations</i>
1907	6.845.200.000 marks	8.746.700.000 marks	1.901 500.000 marks
1908	6.398.600.000 marks	7.664.000.000 marks	1.265 400.000 marks

Certes, le fléchissement avait, comme on peut le constater, affecté les importations plus que les exportations, les premières ayant diminué d'environ 1.100.000 marks-or d'une année à la suivante, alors que la valeur des autres ne s'était abaissée que d'un peu plus de 400.000 marks-or. Si la diminution de l'excédent d'importations n'était en elle-même pas un mal, elle reflétait surtout un abaissement du pouvoir d'achat en Allemagne dû d'ailleurs plutôt à la conjoncture générale européenne (crise économique de 1907-1908) qu'à des circonstances spécifiquement allemandes.

A partir de 1908, au contraire, la courbe devient constamment ascendante tant pour les exportations que pour les importations, si bien que les années de l'ère Bülow que nous avons cru pouvoir y ajouter par extension et qui se placent déjà pendant la chancellerie de Bethmann-Hollweg peuvent passer pour

(3) Voir notre chapitre précédent. Se reporter, en outre, pour l'analyse détaillée des répercussions d'une de ces conventions tarifaires, à notre ouvrage plusieurs fois cité sur *Les Importations de produits agricoles italiens en Allemagne*, notamment p. 32 à 77.

des années de prospérité économique croissante; ce sont sans doute les années les plus prospères que l'Allemagne ait jamais connues au ^{xx}^e siècle. Partout le commerçant teuton évince ses rivaux sur les marchés mondiaux. Non seulement le volume de l'essor commercial allemand grandit sans cesse, mais l'écart entre la valeur des exportations et celle des importations qui était encore considérable en 1909 et en 1910 tend à diminuer assez fortement en 1913, ce qui n'a pas manqué d'avoir une influence heureuse sur la balance des comptes ou balance des paiements du pays. L'Allemagne d'avant-guerre réalise ce paradoxe d'augmenter énormément en six ans le volume et la valeur de ses exportations, tout en rendant son commerce extérieur de moins en moins déficitaire. En effet, les importations progressent à une allure beaucoup plus lente.

Voici, pour donner quelques précisions, les chiffres du commerce extérieur global de l'Empire allemand (valeur en marks-or d'avant-guerre) :

<i>Années civiles</i>	<i>Exportations de l'Allemagne</i>	Commerce extérieur de l'Allemagne	
		<i>Importations allemandes</i>	<i>Excédent des importations sur les exportations</i>
	marks	marks	marks
1908 (Dernière année complète de la Chancellerie de Bülow).....	6.398.600.000	7.664.000.000	1.265.400.000
1909 (Accession au pouvoir de Bethmann-Hollweg).....	6.594.200.000	8.526.900.000	1.932.700.000
1910.....	7.474.700.000	8.934.400.000	1.459.400.000
1911.....	8.106.100.000	9.705.700.000	1.599.600.000
1912.....	8.956.800.000	10.691.800.000	1.735.000.000
1913 (Dernière année « normale » d'avant-guerre.)	10.096.500.000	10.770.300.000	673.800.000

Empressons-nous de constater que ni Bethmann-Hollweg lui-même, ni le personnel gouvernemental alors assez médiocre de l'Empire allemand wilhelmien n'ont été pour quoi que ce soit à cet essor du commerce d'exportation, presque unique dans les annales économico-douanières d'un grand pays d'Europe. L'histoire impartiale aurait donc tort de leur attribuer à cet égard le moindre mérite (4).

(4) Sur les causes de l'expansion économique dans l'Allemagne d'avant-guerre, voir notamment : H. Hauser : *Les Méthodes allemandes d'expansion écono-*

Quoi qu'il en soit, réduire à moins de 674 millions de marks en 1913 le déficit de la balance commerciale proprement dite dans un pays forcé d'importer une quantité de denrées alimentaires est un résultat tout à fait significatif et qui mérite d'être retenu, notamment si l'on tient compte du fait que pendant de nombreuses années ce déficit dépassait le milliard de marks-or, à une époque où le volume total du commerce extérieur de l'Empire était encore loin d'atteindre le chiffre énorme de 20 milliards de marks-or d'avant-guerre.

Avant de permettre à ses lecteurs de porter un jugement sur les traités de commerce signés par le Gouvernement impérial pendant l'ère Bülow, M. W. Gerloff signale que si les importations allemandes ont augmenté de 23,1 % entre 1907 (première année où les conventions tarifaires dues au Gouvernement de Bülow ont pleinement fait sentir leur répercussion) et 1913 (dernière année « normale » d'avant-guerre) les exportations de l'Allemagne se sont accrues de 47,5 % au cours de la même période (5).

Nous plaçant à un point de vue légèrement dissemblable, nous avons cru qu'il importait de refaire le calcul pour les années allant de 1908 (dernière année de la chancellerie de Bülow où la crise économique passagère de cette époque avait été la plus sensible) et 1913 (fin de la prospérité d'avant-guerre pour l'Europe d'alors). Les résultats deviennent de cette façon beaucoup plus saisissants encore. Les exportations de l'Allemagne se sont accrues, au cours de ces six années de 57,8 %, alors que les importations allemandes ont augmenté de 40 % environ, ce qui n'a, bien entendu, été possible qu'en raison de l'accroissement énorme du pouvoir d'achat de la population dans tout l'Empire. Mais la courbe encore plus rapidement ascendante des exportations suffit presque à expliquer un pouvoir d'achat devenu aussi fort en très peu de temps.

Si l'Allemagne d'avant-guerre n'a jamais été très soucieuse de son équilibre budgétaire et financier, elle était loin de

mique. Paris (Armand Colin), 1919; en particulier, le chapitre sur « La nécessité de l'expansion », p. 23-58, où l'auteur démontre que si les exportations de l'Allemagne cessaient, ce pays risquerait de mourir étouffé par la surabondance de sa production.

(5) W. Gerloff. *Deutsche Zoll- und Handelspolitik*. Leipzig (Gloekner), 1920, p. 106.

s'endetter dans la mesure où l'a fait le Reich weimarien au lendemain de la catastrophe sans précédent de l'inflation. Néanmoins il serait fort excessif, à notre avis, de mettre un pareil succès qui est plutôt le résultat d'un concours de circonstances sur le compte d'une politique douanière faite surtout de tâtonnements empiriques.

A cet égard, le régime Bethmann-Hollweg dont l'action sur le développement de l'essor commercial allemand fut à peu près nulle, montre à quel point il serait inexact de chercher un lien de cause à effet ou même une corrélation quelconque entre les deux ordres de phénomènes. C'est, en effet, justement pendant les cinq premières années du ministère Bethmann que l'Allemagne a eu à enregistrer pour son commerce extérieur, les succès matériels les plus frappants. Or, jamais l'inaction gouvernementale n'a peut-être été aussi complète.

Même des apologistes de l'Empire wilhelmien comme M. W. Gerloff ne dissimulent pas que, selon eux, à la veille de 1914, le Gouvernement du chancelier Bethmann-Hollweg s'est révélé très nettement inférieur à sa tâche, dès qu'il s'est agi d'aborder les questions de politique douanière (6). La guerre mondiale éclatant brusquement l'a débarrassé de ce souci, pour lui en apporter, il est vrai, une foule d'autres bien plus complexes et bien plus graves. Mais gouverner, c'est prévoir. Et, dans ce sens, un cabinet Bethmann à la hauteur de sa tâche n'eût pas manqué de s'inquiéter, dès 1912 ou même dès 1911, de la réglementation nouvelle de la politique commerciale allemande qui se fût imposée, pour la période de douze années allant de 1918 à 1930 environ, sans le trouble apporté par les hostilités et leurs répercussions économiques inévitables.

On n'avait, pour ainsi dire, rien prévu à la veille du conflit. Et pourtant la situation était, à certains égards, analogue à celle qu'avait trouvée jadis Caprivi vers 1890. Il s'agissait de savoir si l'on chercherait à conclure des accords commerciaux sur des bases nouvelles, compte tenu de l'accroissement de la population, de l'amélioration des moyens de transport et des progrès techniques, ou si l'on se bornerait à prolonger pour un certain temps les traités de commerce en vigueur. Il est presque superflu de souligner que le ministère Bethmann paraîs-

(6) Cf. W. Gerloff. *Op. cit.*, p. 114-115.

sait avoir opté pour la seconde solution, c'est-à-dire pour la solution paresseuse.

Pourtant, les avertissements ne lui ont pas manqué. En Allemagne, comme hors d'Allemagne, les milieux d'affaires se préparaient, de tous les côtés, au renouvellement des arrangements douaniers en vigueur. Mais ils n'étaient pas partout aidés dans la même mesure par les Gouvernements intéressés. Signalons, à cet égard, notamment l'œuvre considérable entreprise par l'Italie préfasciste sous la forme d'une vaste enquête économique de caractère officiel. Nous avons été appelé à nous servir des résultats de cette enquête qui s'est prolongée durant toutes les hostilités de telle sorte qu'il est inutile d'en souligner à nouveau l'importance ici (7).

Rien de tel dans l'Empire des Hohenzollern. On a l'impression vers 1913 que la politique douanière allemande va être plus que jamais abandonnée à elle-même. Serait-ce qu'on attendait déjà les résultats foudroyants d'une guerre « fraîche et joyeuse » pour soumettre cette politique à une réglementation nouvelle? La chose n'est évidemment pas prouvée. Mais il est permis à l'histoire impartiale de hasarder cette supposition pour laquelle la « littérature » économique allemande de guerre ou d'avant-guerre pourrait fournir, au besoin, une série d'indices et de points de repère.

Parmi ceux-ci, négligeant Friedrich Naumann et son *Mittel-europa* souvent un peu fantaisiste, nous ne citerons qu'un exemple, c'est un texte émanant d'un homme d'un esprit aussi rassuré que Hermann Schumacher, le savant économiste de Bonn. Or, celui-ci écrivait quinze mois après le début des hostilités, dans une étude publiée en octobre 1915, les lignes qui suivent et qui nous paraissent singulièrement suggestives (elles le sont d'autant plus, à notre sens, qu'elles se trouvent non pas dans un pamphlet d'agitation, destiné au grand public, mais dans une étude rédigée presque exclusivement pour les milieux scientifiques):

« La guerre crée dans la politique commerciale un état

(7) Les résultats sont consignés dans trente gros volumes dont plus d'une quinzaine ont été consultés par nous pour notre livre sur *Les Importations de produits agricoles italiens en Allemagne*, livre auquel nous renvoyons le lecteur (Voir surtout, p. 129 et 130). Le titre de cette collection italienne est : *Atti della Commissione Reale per lo studio del regime economico-doganale*. Elle a été publiée à Rome en 1920.

« d'exception. Plus n'est besoin de concessions économiques
« réciproques, les arguments militaires peuvent être jetés avec
« force dans la balance. Les vainqueurs des champs de bataille
« ont d'autres conceptions que les négociateurs commerciaux
« réunis autour du tapis vert en temps de paix. Il peut y
« avoir des cas où c'est un véritable devoir que d'utiliser sa
« force dans le domaine douanier. C'est notamment le cas,
« lorsqu'il n'existe pas d'autre moyen de se procurer les répa-
« rations nécessaires pour les pertes et les frais occasionnés
« par la guerre. » (8)

Voilà où les économistes allemands en arrivaient au bout de quinze mois d'hostilités...

Voilà qui explique peut-être la carence assez significative du dernier chancelier d'avant-guerre dans le domaine de la politique commerciale entre 1909-1914.

Voilà comment, lors d'une paix supposée victorieuse pour leurs armes, les Allemands auraient exercé une pression sur leurs relations commerciales avec les autres Etats...

Cela dit, l'année civile 1913 a évidemment marqué un point culminant pour la prospérité économique de l'Allemagne, point culminant qui n'a plus jamais été atteint depuis.

La valeur des exportations atteint presque celle des importations (10 milliards 96 millions, d'une part, contre 10 milliards 770 millions, de l'autre).

Depuis 1908, la balance des échanges commerciaux entre l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie, longtemps déficitaire pour l'Empire allemand, est devenue positive ou favorable (9). Et si l'excédent des exportations allemandes vers l'Autriche-Hongrie n'était que de 15 millions de marks d'avant-guerre en 1908, il atteint presque 300 millions en 1913 (1.105 millions de marks de marchandises allemandes exportées vers l'Autriche-Hongrie,

(8) Voir *Schriften des Vereins fuer Sozialpolitik*, Band 155, A. Erster Teil, p. 90 (*Die wirtschaftliche Annäherung zwischen dem deutschen Reich und seinen Verbündeten*, volume publié sous la direction de Heinrich Herkner, étude de Hermann Schumacher). Munich, Leipzig, 1916. La préface de Heinrich Herkner, introduisant divers travaux de spécialistes, remonte à octobre 1915.

(9) Dans son étude sur les raisons pour et contre une fédération douanière austro-allemande (*Schriften des Vereins fuer Sozialpolitik*, Band 155 erster Teil, p. 9 et suivantes), Arthur Spiethoff, de Prague, constate qu'à partir de 1910 environ la « division du travail » entre l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie cessa d'être celle qui peut exister entre un pays industriel et un pays agricole, l'industrialisation de la monarchie austro-hongroise ayant fait de très rapides progrès vers cette date.

contre 828 millions de marks de produits austro-hongrois importés par l'Allemagne, soit une différence rendant la balance des échanges « positive » d'environ 277 millions en faveur de l'Empire des Hohenzollern).

Il est caractéristique que la même année 1908 ait été le signal d'un revirement semblable en ce qui concerne les échanges commerciaux franco-allemands. La balance des échanges entre la France et l'Allemagne cesse, dès ce moment, d'être déficitaire pour l'Empire allemand et elle se transforme en une balance « active » ou favorable.

Puis le mouvement s'est accentué toujours davantage. C'est ainsi que les exportations de l'Allemagne vers la France, surtout à partir de 1910, ont passé de 438 millions de marks en 1908 à 790 millions de marks environ en 1913. (Excédent des exportations allemandes vers la France sur les importations allemandes de provenance française : 790 millions de marks-or — 583 millions de marks-or = 207 millions de marks-or.) (10).

Ces brèves indications suffisent à montrer combien 1913 (année souvent considérée comme la dernière année « normale » d'avant-guerre qu'il conviendrait d'étudier de très près en ce qui concerne les échanges russo-allemands, austro-allemands, anglo-allemands, etc.) (11) a été une année-record pour le commerce extérieur de l'Allemagne.

Mais avec la crise balkanique, les symptômes avant-coureurs de la catastrophe mondiale se multipliaient. Toute la prospérité commerciale allemande devait s'engloutir momentanément dans une guerre de plus de quatre années qui allait poser, pour l'Allemagne en particulier et pour les Empires centraux d'une façon générale, les problèmes économiques les plus complexes et les plus graves (1914-1918). C'est à l'étude de cette période, si riche en événements inattendus et en réper-

(10) A signaler que, d'après les statistiques suisses, hollandaises et scandinaves la valeur des exportations de l'Allemagne exprimée en francs, couronnes et florins a plus que doublé entre le début du ^{xx}e siècle et 1913, pour ce qui est de la Suisse, des Pays-Bas, du Danemark et de la Norvège, presque doublé pour ce qui est de la Suède. Cela confirme le fait que les résultats économiques de la politique douanière de Bülow, si lourde de menaces au point de vue politique, ont été, en général, favorables au commerce allemand d'exportation.

(11) Ainsi que nous l'avons fait d'une manière détaillée dans notre ouvrage sur *Les Importations des produits agricoles italiens en Allemagne*. Nous y renvoyons le lecteur pour tout ce qui concerne les rapports commerciaux italo-allemands.

cussions imprévisibles, que sera consacrée la deuxième partie du présent ouvrage : *La politique douanière allemande pendant la guerre*.

Avant de l'aborder il conviendra, toutefois, de jeter un coup d'œil sur les théories économiques en gestation dans l'Allemagne d'avant-guerre qui devaient avoir une si forte répercussion en matière de politique commerciale pendant la période postérieure à 1914, il faudra notamment examiner la conception alors fort en vogue dite « conception des trois Empires économiques mondiaux » (*Weltreiche*). Les ravages causés par cette idée dans l'esprit de beaucoup d'économistes allemands n'ont pas été étrangers à la façon dont on a pu préparer l'opinion, en quelques semaines à peine, au conflit armé formidable, car la nécessité économique absolue de ce conflit était universellement affirmée depuis longtemps dans les universités d'outre-Rhin.

CHAPITRE IV

RAVAGES FAITS EN ALLEMAGNE, AVANT LA GUERRE
DE 1914-1918, DANS LE DOMAINE DE LA POLITIQUE
COMMERCIALE PAR L'IDÉE DES TROIS GRANDS
EMPIRES ÉCONOMIQUES MONDIAUX.

L'étude des phénomènes économiques proprement dits ne suffit pas à donner une idée complète de la mentalité dans laquelle a pu naître la conflagration mondiale de 1914. Si étrange que cela puisse paraître après qu'on a passé en revue les statistiques commerciales et douanières de 1900 à 1913 inclusivement, comme nous venons de le faire, l'Allemagne d'avant-guerre se prétendait menacée économiquement. Elle ne tenait pas compte de l'essor inouï de ses exportations dans l'ensemble des pays européens et non européens. Elle paraissait tenir pour négligeable le fait que son commerce concurrençait victorieusement partout celui de la Grande-Bretagne. Elle proclamait malgré tout, avec force, que l'Empire des Hohenzollern étouffait dans de trop étroites frontières, que contre le gigantesque impérialisme panaméricain, panrusse et britannique la lutte s'avérait inégale pour les peuples de l'Europe centrale fatalement voués à l'écrasement économique, s'ils ne constituaient pas un bloc de 120 à 150 millions d'habitants sous l'hégémonie allemande (1).

C'est à d'immenses territoires capables de se suffire à eux-mêmes matériellement, susceptibles de réaliser l'« Autarchie » rêvée par Fichte qu'appartient ou que semble appartenir l'avenir selon les théoriciens allemands alors les plus réputés de l'économie politique. L'idée n'était pas neuve. Nous avons rappelé, en nous référant à Wilhelm Gerloff notamment, l'enthousiasme qu'elle avait suscité entre 1850 et 1860. C'est à un article de l'officieuse *Wiener Zeitung*, en date du 26 octobre 1849, visiblement inspiré par le ministre autrichien du Commerce, le baron de Bruck, et même à certaines délibérations, restées, d'ailleurs, de caractère absolument platonique, du Congrès de Vienne en 1814-1815 qu'il faudrait se reporter, si l'on voulait remonter aux origines de l'idée même d'un *Mitteuropa* au sein duquel l'Union douanière complète serait réalisée. Bis-

(1) Cf. Charles Andler, *Les Origines du pangermanisme*, Paris, 1917.

marck ayant préféré la solution de la Petite-Allemagne (*Klein-Deutschland*) sans les pays autrichiens de la Monarchie habsbourgeoise à l'idée de la Grande-Allemagne (*Gross-Deutschland*) des libéraux de 1848, il avait fait sommeiller les aspirations de ceux qui pensaient et sentaient comme le ministre Bruck (2). Les adeptes de la politique des réalités avaient rendu momentanément justice à l'Empire de Guillaume I^{er} et de ses successeurs, alors qu'on ne cessait par ailleurs de regretter, dans bien des milieux, une solution qui eût permis à la force d'expansion de l'industrie allemande de s'appuyer sur une population plus nombreuse et sur des territoires plus étendus (3).

Mais, après la fondation de la Fédération pangermaniste (*Alldeutscher Verband*) par Fritz Bley en 1897, l'idée de l'Allemagne encerclée, obligée économiquement de se donner de l'air en élargissant ses bases territoriales et ses limites douanières prend corps, elle gagne très vite du terrain.

Chose curieuse, c'est chez un économiste autrichien mais de tendance très accusée vers le pangermanisme, chez Alexander von Peez, que les disciples allemands et autres de Bley ont trouvé tout d'abord cette théorie des trois *Empires mondiaux* (*Weltreiche*) érigée en système plus ou moins cohérent (4).

Puis ce fut en Allemagne à qui rivaliserait pour peindre sous des couleurs plus sombres et avec des accents plus pathétiques les graves dangers d'un encerclement économique imminent de l'Empire des Hohenzollern dans le cas où celui-ci n'arriverait pas à reculer ses limites douanières et à se mettre à la tête d'une sorte de Confédération de l'Europe centrale. Or, ces accents se trouvaient non pas seulement dans les discours de quelques rêveurs chauvins, mais dans les recueils les plus sérieux, sous la plume d'hommes politiques ou d'hommes de science chez lesquels on aurait pu s'attendre à une véritable pénétration et à une absence moins radicale de qualités critiques. La théorie des grands Empires mondiaux rivaux mortels

(2) Voir Livre Premier, Chapitre II, de notre Première Partie, p. 26, du présent travail.

(3) Qu'on se reporte à cet égard pour tout ce qui est antérieur au début du xxe siècle à l'étude de E. Franckel : *Zollpolitische Einigungsbestrebungen in Mitteleuropa während des letzten Jahrzehnts* (t. XC des *Schriften des Vereins fuer Sozialpolitik*, paru en 1900).

(4) Cf. Alexander von Peez. *Mitteleuropa und die Handelspolitik der Zukunft*. Wien, 1895.

de l'Allemagne se transformera très vite, chez eux, en une espèce de postulat économique; celui-ci n'aura plus besoin d'aucune démonstration, on s'appuiera sur lui pour échafauder des constructions intellectuelles extrêmement arbitraires, pour étayer toute une série de considérations reposant sur des hypothèses non vérifiées par les statistiques.

Le thème des trois *Weltreiche* devient de la sorte le thème favori des stratèges en chambre de l'économie allemande d'avant-guerre. C'est à qui pourra renchérir sur le voisin. On trouve la même note aussi bien chez A. Wagner que chez Gustav Schmoller, chez Oldenberg que chez Ludwig Pohle; chez E. Francke que chez Max Sering; chez Eheberg que chez Schilder ou Alfred List (5). Seuls, Hermann Levy, Lujo Brentano et Hermann Dietzel résistent plus ou moins à l'ambiance générale qui a quelque chose de vraiment contagieux et ils freinent l'enthousiasme irréfléchi de leurs collègues; bref, ils se distinguent par une note de bon sens qui fait entièrement défaut ailleurs. Mais les clameurs de quelques impérialistes forcenés couvrent la trop faible voix de l'équilibre mental et de l'expérience pratique représentée par un petit nombre de spécialistes consciencieux.

Il ne nous appartient pas de recommencer ici une analyse qui a déjà été faite, et fort bien faite (6).

Ce qui surprend même à distance, c'est la facilité avec laquelle les conceptions en question ont pris l'allure d'une espèce de dogme intangible malgré le démenti flagrant que leur infligent, chaque jour davantage, les faits des treize premières années du siècle, que ce soit dans le domaine de la politique économique ou de la politique commerciale et douanière. Ces faits, nous avons tenté de les exposer brièvement dans le chapitre qui précède. Ils sont éloquentes par eux-mêmes et se passent de commentaires.

Or, la thèse soutenue par les économistes d'outre-Rhin était, en gros, la suivante :

(5) Voir C. Bresciani-Turroni, *Mitteleuropa. L'Impero economico dell'Europa Centrale*. Rome, 1918, p. 6 à 8.

(6) Cf. Charles Andler, *Op. cit.*, et, pour ce qui est de la théorie des trois Empires économiques, une « littérature » technique d'avant-guerre extrêmement abondante dont on trouvera indiqués les principaux ouvrages dans le livre extrêmement documenté d'un des économistes les plus remarquables de l'Italie. M. C. Bresciani-Turroni, naguère professeur à l'Université de Gênes (Voir son *Mitteleuropa*, Rome, 1918, notamment p. 4 à 10).

« Par suite de l'essor panaméricain et panrusse, de la liaison toujours plus étroite entre la Grande-Bretagne et les Dominions, l'Empire allemand se serait trouvé, chaque jour davantage, à la merci de ces énormes organismes économiques animés de dispositions malveillantes à son égard. (Ce dernier point naturellement restait à prouver). Si l'économie du Reich wilhelmien ne devait pas être menacée de la ruine et de la famine à brève échéance, il fallait qu'elle trouvât réunies, chez ses grands rivaux les trois conditions suivantes :

« a) disposition continuelle, de la part des nations agricoles ayant de gros excédents en denrées alimentaires, à ravitailler l'Allemagne à des conditions de prix raisonnables;

« b) facilités appréciables de transport pour ces denrées alimentaires et pour les matières premières nécessaires à la production industrielle intensive de l'Allemagne;

« c) possibilité, pour l'industrie du Reich, de trouver des débouchés suffisants, à des prix rémunérateurs. »

En effet, cette situation, ajoutait-on, ne saurait se prolonger indéfiniment; les Empires mondiaux dont nous avons déjà donné la liste tendent à l'« Autarchie ». L'accroissement de la population dans les contrées qui étaient jusqu'alors les réservoirs de la production agricole fera diminuer de plus en plus la quantité des excédents disponibles. D'autre part, l'industrialisation progressive des pays neufs leur permettra d'absorber eux-mêmes leurs matières premières, cela les forcera à fermer leurs marchés aux objets manufacturés, aux produits finis dont l'industrie allemande ne pourra plus les inonder comme par le passé. Ainsi, les conditions b) et c) mentionnées plus haut se trouveraient à la fois mises en question.

Comment parer à cette éventualité que les économistes allemands dépeignent sous les couleurs les plus sombres tant dans les harangues universitaires occasionnelles que dans les discussions savantes, les articles de périodiques techniques ou de revues sérieuses (sans parler de l'excitation systématique des grands organes quotidiens de presque tous les partis)? A leur avis, il n'y aurait qu'un moyen possible: ce serait de placer l'Allemagne à la tête d'un organisme douanier unifié du Centre européen qui irait de Hambourg (ou même de Rotterdam-Anvers) à Bagdad et au Golfe Persique,

organisme dans lequel on engloberait de bon gré ou non l'Italie (déjà presque en tutelle sous le régime triplicien) et les Etats plus ou moins réfractaires de la péninsule balkanique (Serbie, Monténégro, Grèce). Le territoire de cet Empire économique s'étendrait sur huit millions de kilomètres carrés au moins et sa population globale serait de 200 millions d'habitants ou même davantage (7).

« Autarchique : lui aussi, l'organisme en question pourrait vivre sur lui-même sans craindre ni la concurrence du colosse tsariste, ni celle de l'Empire britannique, ni enfin celle du pan-américanisme économique qui était en train de se constituer dans le Nouveau-Monde sous l'ambitieuse direction des Etats-Unis.

Néanmoins aucun moyen pacifique n'existait vers 1910 d'arriver à cet état de choses sans un conflit européen armé. Par conséquent, il était du devoir des Allemands de ne pas chercher à éviter ledit conflit, tant qu'ils n'auraient point conquis économiquement la place qui leur revenait au soleil, celle qu'ils méritaient en raison de leur esprit d'entreprise et des progrès techniques considérables de leur industrie. Un homme aussi pondéré que Max Sering écrivait : « Il s'agit, « avant tout, de faire vite. Si nous laissons s'écouler trop de « temps, nous deviendrons un petit Etat sans importance, exposé « aux mauvais traitements des nations étrangères plus puissantes que nous » (8). Le même Max Sering soupirait quelques années plus tard en constatant que l'atmosphère radieuse de paix avait disparu désormais de l'horizon politique et économique de l'Allemagne; il n'hésitait pas à déclarer que les vingt-cinq premières années du xx^e siècle seraient caractérisées par des luttes violentes, comme le début du xix^e siècle l'avait été par les guerres napoléoniennes. Quant à Gustav Schmoller, vers 1912 encore, il considère que l'étape nécessaire vers un libre-échange universel, ce sera la constitution de « territoires

(7) Cf. C. Bresciani-Turroni. *Op. cit.*, p. 8, note 1.

(8) *Handels-und Machtpolitik, 1900*, t. II, p. 44. Cité par M. C. Bresciani-Turroni. *Mitteleuropa*, Rome, 1918, p. 7. Gustav Schmoller avait proclamé, dès 1900 (*Schriften des Vereins fuer Sozialpolitik*, t. XC, Partie II, p. 17), que la génération nouvelle se trouvait placée devant des conditions politico-économiques différentes par suite de la création de vastes Empires... De même que la Prusse a établi l'unité de l'Allemagne par les guerres de 1864 à 1871, de même l'Allemagne assurera sa position dans l'économie mondiale grâce à la victoire qu'elle remportera lors d'un nouveau conflit presque impossible à éviter dans l'avenir. Telle était la thèse acceptée par les économistes officiels au début du xx^e siècle.

douaniers énormes » (*grosse Zollgebiete der Weltwirtschaft*), à l'intérieur desquels se développeront des Etats commerciaux plus ou moins fermés (9).

Qu'il ait été question de dangers économiques menaçants pour l'Allemagne, alors à la veille de supplanter l'Angleterre sur tous les marchés du monde, au moment où la valeur totale du commerce extérieur allemand atteignait près de vingt milliards (10) de marks-or et constituait, pour une population d'à peine 70 millions d'habitants, au moins 16 % du commerce mondial, cela peut nous faire hausser les épaules aujourd'hui... Il n'en est pas moins vrai que vingt-cinq ans d'efforts combinés des professeurs d'économie politique, des propagandistes de « la plus grande Allemagne » et de la presse à gros tirage avaient réussi à faire de cette thèse le patrimoine commun de presque tous les intellectuels d'outre-Rhin... Peu soucieux de vérifier l'exactitude des prémisses, ils acceptaient joyeusement les conclusions les plus hardies et en tiraient des conséquences qui étaient à peine moins favorables à l'esprit de guerre que les trop fameuses élucubrations du général von Bernhardt. Sans aller jusqu'à voir un lien de causalité entre les deux ordres de phénomènes, comme semble le faire le professeur C. Bresciani-Turroni (11), nous sommes obligés de constater avec lui les ravages causés dans les cerveaux teutons par la théorie, à la fois utopiste et fantaisiste, des trois *Weltreiche* qui ne résiste guère à un examen critique serré (12).

Toutefois, il ne nous était pas possible de passer cette conception sous silence, vu les répercussions que, grossie encore par la psychose de guerre, elle devait avoir sur les débuts de la période que nous nous proposons d'étudier dans les chapitres suivants. Sans une préparation intellectuelle lente et minutieuse remontant aux environs de 1890, une telle déformation systématique des faits et une illusion d'optique aussi persistante ne s'expliqueraient point dans un pays comme l'Allemagne.

(9) *Die Entwicklungstendenzen der Weltwirtschaft*. Leipzig, 1912.

(10) Exactement 19 milliards 648 millions de marks-or en 1912 et 20 milliards 865 millions de marks-or en 1913.

(11) C. Bresciani-Turroni. *Mitteleuropa*, Rome 1918, p. 9 notamment.

(12) Il est assez important, à cet égard, de faire remarquer qu'au quatorzième chapitre de sa *Deutsche Volkswirtschaft in neunzehnten Jahrhundert*, chapitre qu'il intitule « L'économie allemande et le marché mondial », M. W. Sombart montrait, chiffres en mains, dès 1912 (Berlin, 1912, 36^e édition 1927, p. 371-372), que la part des exportations dans le total de la production allemande diminuait sans cesse.

DEUXIÈME PARTIE

PENDANT
LA GUERRE MONDIALE
(1914-1918)

LIVRE PREMIER

LE BLOCUS ET LA POLITIQUE DOUANIÈRE

CHAPITRE PREMIER

DE L'ÉCONOMIE NORMALE A L'ÉCONOMIE DE GUERRE

La politique commerciale et douanière, telle que nous l'avons étudiée jusqu'à présent en Allemagne, suppose une économie relativement libre dans laquelle les échanges internationaux de marchandises sont permis à chaque particulier, sans restrictions, du moment qu'il se soumet à la législation existante et accepte de payer les droits de douane. Cette économie libre, la guerre allait la détruire pour une large part dans presque tous les pays. En ce qui concerne l'Empire allemand notamment, les interventions de l'Etat seront multiples, l'économie dirigée (*Planwirtschaft*) ou même l'économie de la contrainte (*Zwangswirtschaft*) viennent en aide à la défense nationale et sont amenées dans ce but à remplacer presque complètement l'ancienne économie libre du capitalisme. Comme nous l'avons indiqué d'avance à plusieurs reprises, l'Allemagne (avec les autres Puissances centrales) devient, jusqu'à un certain point, une espèce d'« Etat commercial fermé » (1).

Franz Eulenburg fait dater de 1895 le passage de l'économie nationale à l'économie mondiale, ainsi qu'il la définit dans son ouvrage sur le *Commerce extérieur et la politique commerciale* (2). Le trait le plus saillant de la période ainsi inaugurée avait été l'élargissement considérable de la base de ravitaillement en denrées alimentaires et en matières premières. La Grande Guerre, vu sa complexité et sa durée, va faire, à ce point de vue, rétrograder le bloc constitué par l'Allemagne et par ses

(1) Dans la deuxième édition de son manuel, M. Theodor Plaut rappelle que *jamais* pendant la guerre l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie n'ont été absolument réduites à leurs seules ressources économiques. Sans parler des ressources que pouvaient offrir la Belgique, le nord de la France, la Pologne, la Roumanie et la Serbie, les Allemands ont toujours pu s'approvisionner, pour un certain nombre de produits, en Suisse et en Scandinavie. Cf. Th. Plaut, *Deutsche Handelspolitik*, Deuxième édition, Leipzig (Teubner), 1929, p. 162.

(2) F. Eulenburg, *Aussenhandel und Aussenhandelspolitik*, Tübingen (Mohr), 1929, p. 20-24.

alliés continentaux d'un demi-siècle au moins. Calculée par tête d'habitant, la consommation du café notamment avait plus que centuplé entre le milieu de xix^e siècle dans les pays du *Zollverein* et 1910 dans l'Empire allemand. Celle du riz avait au moins décuplé, celle des épices et des harengs avait triplé. Quant à la consommation des fruits du Midi frais et de cacao elle était cinquante fois plus forte vers 1910 qu'aux environs de 1840 (3). Avec cela, la mortalité avait considérablement diminué en Allemagne, si bien qu'une période prospère comme on n'en avait point vu jusqu'alors caractérisa les treize premières années du xx^e siècle.

Toutes les richesses et toutes les ressources accumulées en temps de paix devaient être anéanties, au bout de quelques mois déjà par un conflit armé d'une ampleur sans précédent, ce qui explique le bouleversement économique profond dont la guerre mondiale fut le signal dans l'Empire allemand plus encore qu'ailleurs. Le passage de l'économie du temps de paix ou économie normale à celle de la guerre fut caractérisé par une série de phénomènes dont les principaux, au point de vue allemand, nous paraissent avoir été les suivants :

1. — Les relations transocéaniques de l'Allemagne et de l'Autriche-Hongrie cessent complètement à cause du blocus déclaré par l'Angleterre et ses alliés. L'activité maritime de l'Allemagne doit se limiter à une mer fermée : la Baltique.

2. — Jusqu'à l'entrée de l'Italie dans la guerre et jusqu'aux mesures prises par la coalition adverse vis-à-vis du commerce neutre, l'Allemagne se procure une partie des produits nécessaires à son ravitaillement en matières premières et en denrées alimentaires dans les pays limitrophes ne prenant pas part aux hostilités.

3. — Le commerce maritime et terrestre des neutres est placé de plus en plus sous le contrôle des Alliés malgré les tentatives de l'Allemagne pour y faire obstacle.

4. — On interdit aux sujets des Puissances alliées d'avoir des relations commerciales, non seulement avec les ressortissants ennemis, mais même avec les maisons neutres situées sur le territoire des Empires centraux.

Pour répondre à ce blocus qui atteignit une envergure dont

(3) Ludwig Pohle, *Das deutsche Wirtschaftsleben seit Beginn des neunzehnten Jahrhunderts*, Leipzig (Teubner), 1930, p. 134-136 et p. 122-123.

n'approchait pas le blocus continental sous Napoléon I^{er}, l'Allemagne et les autres Puissances centrales essayèrent de bloquer aussi la Grande-Bretagne et ses possessions d'outre-mer, la France, la Russie, etc. A partir du 18 février 1915, commença la guerre sous-marine allemande contre tous les navires de commerce de la coalition adverse (4).

A ce moment l'Allemagne était déjà organisée en vue de l'économie de guerre. Les principales mesures qu'elle avait prises dans ce but étaient :

1^o militarisation de toute la vie économique dans les Empires centraux;

2^o création de l'office impérial allemand des céréales (*Reichsgetreidestelle*);

3^o établissement de la section des matières premières (*Rohstoffabteilung*) du Ministère prussien de l'Intérieur et du Ministère prussien de la Guerre (5);

4^o fondation des sociétés d'économie de guerre (*Kriegswirtschaftsgesellschaften*) et de syndicats forcés (*Zwangssyndikate*);

5^o fixation de prix maxima afin de permettre aux classes peu fortunées l'achat des produits indispensables à des conditions moins onéreuses.

Notre but ne saurait être d'exposer tout ce qui a été entrepris en Allemagne dans cet ordre d'idées, nous devons donc nous borner à rappeler, par quelques brèves indications, la situation tout à fait spéciale dans laquelle s'est alors trouvée l'économie du Reich, situation qui suffit à expliquer les me-

(4) Dans son opuscule intitulé : *Die neue Kontinentalsperre*, Berlin (Julius Springer), 1915, Hermann Levy cherche, du point de vue purement économique, à définir les résultats de la guerre sous-marine et à comparer ce « blocus continental » à celui de Napoléon I^{er} (Voir surtout p. 32 et 33, p. 46 à 50).

(5) Dans cette dernière, l'économiste, penseur et homme d'Etat Walther Rathenau a joué un rôle tout à fait considérable. Il fut à la tête du service improvisé au Ministère prussien de la Guerre, à Berlin, pour assurer le ravitaillement de l'Allemagne en matières premières depuis le 10 août 1914 jusqu'au 1^{er} avril 1915. Au cours de la conférence qu'il fit, dans le cadre de la *Deutsche Gesellschaft 1914*, devant le Chancelier Bethmann-Hollweg, plusieurs secrétaires d'Etat d'Empire et quelques ministres prussiens, le 20 décembre 1915, à Berlin, Rathenau raconte ses appréhensions dès les premiers jours d'août 1914, puis la façon dont il fut reçu d'abord par le colonel Scheuch, au Ministère de la Guerre prussien, puis par le Ministre Falkenhayn qui lui donna rapidement carte blanche pour mettre sur pied la nouvelle organisation. Tout le récit est d'une émouvante simplicité (le texte de cette conférence a été reproduit dans les œuvres complètes de Rathenau : *Gesammelte Schriften in funf Baenden*, Berlin (S. Fischer), 1918, 5^e volume, p. 23 à 58).

sures de nature exceptionnelle caractérisant la politique douanière la période qui va d'août 1914 à novembre 1918.

La guerre devait devenir, pour l'Empire allemand tout entier, le régime des cartes de pain, de viande, de graisse, de beurre, de sucre, de charbon, etc., le règne de l'*Ersatz* et de la sous-alimentation populaire. Il s'agit de faits en général trop connus pour qu'ils aient besoin d'être exposés ici en détail.

L'histoire économique de l'Allemagne depuis le beau jour d'été où elle s'est élancée dans une guerre fraîche et joyeuse, qu'elle supposait devoir finir « avant la chute des feuilles », jusqu'au moment où, sous une froide brume de novembre, la République des Conseils d'Ouvriers et de Soldats fut proclamée par le peuple affamé tenta même des littérateurs (6). Elle sera supposée connue dans ses grandes lignes. Nous n'y reviendrons donc plus et nous en reparlerons seulement en tant qu'elle a pu affecter dans le Reich la politique douanière proprement dite au cours de cette période.

(6) Cf. notamment les deux ouvrages de la romancière Clara Viebig : *Die Tochter der Hekuba* (1917) und *Das Rote Meer* (1920). Ce sont les livres dépeignant selon nous de la façon la plus vivante et la plus poignante les souffrances des Allemands de l'arrière dues au blocus et à la disette générale (entre 1916 et 1919 surtout).

CHAPITRE II

RÉPERCUSSIONS PRATIQUES DE LA GUERRE MON-
DIALE SUR LA POLITIQUE DOUANIÈRE ALLE-
MANDE. — L'ALLEMAGNE ET LES NEUTRES.

La période de guerre devait constituer, au point de vue de la politique douanière comme au point de vue de l'ensemble de la politique économique en Allemagne, une période d'exception. Notre but ne saurait être d'analyser, en fonction de leur rareté même, l'ensemble de ces faits exceptionnels présentant aujourd'hui un intérêt surtout rétrospectif, mais seulement de les examiner dans la mesure où, préparant une phase tout à fait contemporaine dans l'évolution du système douanier allemand, les faits de l'économie de guerre aideront à mieux la comprendre.

Le trait le plus saillant de l'évolution dont il s'agit à partir d'août 1914, c'est la rupture complète avec la tradition agrarienne si bien ancrée pourtant dans le tarif douanier de 1902. Il ne s'agit plus pendant la guerre, au moins en théorie, de favoriser telle ou telle classe de producteurs, mais de faire face au péril commun. Pour cela il faut avoir recours, dans toute la mesure du possible, aux denrées alimentaires de provenance étrangère et, en conséquence, abaisser les droits d'entrée sur certains articles ou même en suspendre temporairement la perception...

Le 4 août 1914, le *Bundesrat* de l'Empire allemand, faisant immédiatement usage des pleins pouvoirs qui lui avaient été donnés le même jour (1), établissait la franchise douanière complète pour les denrées alimentaires principales : céréales, bétail, viande, graisses, beurres, fromages, œufs, farines, légumes secs, pommes de terre, etc. (2).

En ce qui concerne la viande, les prescriptions d'ordre sanitaire et hygiénique qui s'inspiraient avant tout d'un désir de protection douanière étaient également modifiées (3). Les formalités à remplir pour les importations sur territoire allemand de viande fraîche ou conservée sont devenues très simplifiées par rapport à ce qu'elles étaient en temps de paix.

(1) *Reichsgesetzblatt*, 1914, p. 339.

(2) *Reichsgesetzblatt*, 1914, p. 352.

(3) *Reichsgesetzblatt*, 1914, p. 350.

Il faut évidemment y voir le souci d'épargner à l'Allemagne encerclée par de nombreux ennemis les souffrances de la famine et de la disette.

Les barrières douanières s'abaissent ou disparaissent, on peut même constater qu'au point de vue des importations, l'Allemagne a, pour ainsi dire, connu pendant la guerre et au cours des sept années qui ont suivi, le régime du libre échange. Nous ajoutons « pour ainsi dire », car le libre échange suppose la liberté complète du trafic *aussi bien à l'entrée qu'à la sortie* (4). Et il est évident qu'il ne pouvait en être ainsi dans une Allemagne qui subissait le blocus.

Grâce au blocus de plus en plus rigoureusement établi par les Puissances alliées, l'Allemagne et ses alliés ont cessé d'avoir des relations commerciales avec les autres pays par la voie maritime. Seules, la mer Baltique et plus tard dans une large mesure au moins la mer Noire et la mer de Marmara ont pu jouer le rôle de lacs intérieurs pour les Puissances centrales qui, partout ailleurs, se heurtaient soit à la prédominance des flottes de leurs adversaires, soit au front des armées ennemies. Après l'entrée en guerre de la Roumanie aux côtés de la Triple Entente en août 1916, le front oriental devint ininterrompu depuis la Dobroudcha jusqu'en Lettonie. Les seules frontières terrestres « pacifiques » restaient donc, à part une cinquantaine de kilomètres entre le Slesvig et le Jutland du côté du Danemark, la frontière néerlandaise et la frontière suisse.

Ce n'est guère que par les Pays-Bas et par la Confédération helvétique que l'Empire allemand et ses alliés pouvaient espérer

(4) Dans son livre *Die neue Wirtschaft* — qui n'est que le développement de la conférence intitulée *Neue Probleme der Friedenswirtschaft* et faite à Berlin le 18 décembre 1916 —, Walther Rathenau esquisse les grands traits de l'économie dirigée d'après-guerre, telle qu'il la conçoit. On a fréquemment admiré la puissance et l'originalité de cette conception; mais certains adversaires de Rathenau, comme Walther Lambach, y ont surtout vu une excellente façon d'assurer de nombreuses commandes à l'A. E. G. dont l'auteur était un des principaux actionnaires (Cf. W. Lambach, *Diktator Rathenau*. Hambourg et Leipzig, 1918). Au point de vue de la politique douanière, Rathenau prévoit, même pour la période postérieure aux hostilités, un véritable « renversement des valeurs », suivant la formule chère à Frédéric Nietzsche. Les prohibitions de sortie à l'exportation devaient désormais jouer, selon lui, un rôle beaucoup plus considérable que les droits d'entrée à l'importation dont s'étaient préoccupés presque exclusivement les traités de commerce d'avant 1914 (Voir : W. Rathenau, *Gesammelte Schriften*. Berlin, 1918; Band 5 : p. 59 à 94 pour la conférence du 18 décembre 1916; p. 179 à 261 pour l'ouvrage *Die neue Wirtschaft*, dont les prophéties sont loin de s'être réalisées dans le domaine qui nous intéresse particulièrement ici).

maintenir une fenêtre, au moins entr'ouverte, sur le commerce mondial. Fermer entièrement cette double fenêtre, tel devait être, pour des raisons faciles à comprendre, le but essentiel de la politique économique des Alliés, notamment de la Grande-Bretagne et de la France (5).

Le commerce germano-néerlandais et le commerce germano-suisse vont donc avoir une importance essentielle dans la politique douanière allemande, importance qui s'accroîtra encore à partir de 1915.

Les mesures édictées par le *Bundesrat* allemand avaient, en pratique, rendu caducs presque tous les arrangements commerciaux ultérieurs. Sans doute, avec les neutres ces arrangements subsistaient pour la forme. Mais les besoins de l'économie de guerre allemande et les nécessités du ravitaillement des puissances ne participant pas au conflit mondial vont amener la conclusion de nouveaux accords sur des bases entièrement différentes, si ce n'est même diamétralement opposées. La guerre favorisera, même dans les pays précédemment les plus libéraux, le développement d'un étatisme qui entrera plus ou moins en conflit avec celui de l'Allemagne impériale, exclusivement préoccupée de la victoire finale des armées sur terre et sur mer pour des raisons qui se conçoivent.

Quant aux Alliés, on conçoit leur désir d'empêcher à tout prix des « fuites ». En effet, le blocus aurait eu quelque chose d'illusoire, si, sous prétexte de ravitailler les Hollandais et les Suisses, les Alliés eux-mêmes ou les pays d'outre-mer dont ils contrôlaient les flottes marchandes avaient pu expédier en Allemagne et en Autriche-Hongrie les matières premières dont les Puissances centrales assiégées avaient un besoin de plus en plus urgent.

Cet exposé succinct suffit, croyons-nous, à montrer combien la politique douanière de l'Allemagne, si l'on peut encore donner ce nom aux tentatives allemandes pour s'approvisionner des produits indispensables, va être dominée pendant la période de 1915 à 1919 par des considérations auxquelles, en temps normal l'économie du temps de paix est absolument étrangère.

C'est en passant brièvement en revue les relations commer-

(5) L'Italie ne se joindra tout à fait à ces deux Puissances qu'ultérieurement après une période de transition d'une certaine durée et d'assez nombreuses hésitations. Voir à ce sujet notre étude sur *Les Importations de produits agricoles italiens en Allemagne*, p. 99 et 100.

ciales de l'Empire allemand avec les Pays-Bas et avec la Confédération helvétique pendant cette période qu'on arrivera à se rendre le mieux compte de la transformation radicale qui s'est opérée à cet égard et qui n'a, d'ailleurs, pour ainsi dire, pas eu de précédent dans l'histoire moderne, exception faite peut-être de l'époque des guerres napoléoniennes.

§ A. — *Rapports commerciaux germano-néerlandais ;
lutte des Allemands contre la N. O. T.*

Parmi les voisins immédiats de l'Allemagne, les Pays-Bas ont joué un rôle tout à fait particulier dans sa politique douanière de guerre. Sans frontière terrestre commune avec les Alliés depuis la prise d'Anvers par les troupes allemandes en octobre 1914, la Hollande aurait été extrêmement vulnérable, s'il ne lui avait pas été possible de s'entendre avec les Puissances alliées, en particulier avec la Grande-Bretagne, pour son ravitaillement.

Cette entente qui n'alla pas sans certaines difficultés a sauvegardé l'indépendance économique, et peut-être aussi politique, du Royaume de Hollande. S'il n'en avait pas été ainsi, entrant dans la dépendance matérielle des Empires centraux, sans toutefois vouloir épouser leur cause au point de vue militaire et politique, les Pays-Bas auraient risqué de n'être ravitaillés que mal et insuffisamment. Par bonheur, la puissante flotte de commerce néerlandaise est venue, à ce point de vue, en aide au Gouvernement de la Hollande qui, malgré l'encerclement du pays par les troupes allemandes, a su lui conserver ainsi son autonomie politique et économique.

Des économistes comme M. Theodor Plaut accusent notamment l'Angleterre d'avoir porté la guerre du domaine militaire et naval proprement dit dans le domaine commercial. Selon la conception anglaise du droit des gens, les ressortissants d'un pays avec lequel l'Empire britannique se trouve en guerre sont considérés comme des ennemis du Roi (*enemies of the King*) (6). D'où nécessité d'empêcher non seulement toute relation entre eux et les nationaux britanniques, mais encore tout trafic avec les neutres.

La *Nederlandsche Overzee Trust Maatschappij* a été conçue

(6) *Op. cit.* Première édition 1924, p. 113; Deuxième édition 1929, p. 148.

dans ce but. Il s'agit d'une société fiduciaire absolument privée en apparence, mais destinée à faciliter le commerce maritime entre les Pays-Bas et les Alliés et, par voie de conséquence, à empêcher la réexportation de produits alliés hors du territoire néerlandais vers l'Allemagne et les Puissances centrales.

La *Nederlandsche Overzee Trust Maatschappij*, connue en abréviation sous le nom de *N. O. T.*, a joué un rôle considérable pour le ravitaillement de la Hollande et a aidé d'une façon indirecte à resserrer encore le blocus de l'Allemagne. En apparence, sous sa forme définitive (7), cette *N. O. T.* ne fut qu'une société particulière soumise à la législation locale néerlandaise et constituée au capital de 2.400.000 florins hollandais.

Grâce au privilège dont ils jouissaient, les navires de la *N. O. T.* étaient garantis contre la capture par les vaisseaux anglais ou ceux d'autres puissances de l'Entente. Mais, en retour, les organes de la *N. O. T.* soumettaient à un contrôle général tout le régime de la consommation en Hollande, ce dont personne ne songeait à se plaindre aux Pays-Bas, puisque c'était là le plus sûr moyen de préserver le peuple néerlandais contre la disette et la famine qui se serait peut-être fait sentir d'une façon plus dure encore qu'en Allemagne même.

Un exposé détaillé de toute l'organisation de la *N. O. T.* dans ses rapports avec le blocus des Alliés sortirait du cadre du présent ouvrage. Ce travail fut, d'ailleurs, fait encore pendant la guerre — et il le fut du point de vue allemand où nous avons à nous placer ici — par M. Ferdinand Toennies (8).

Bornons-nous donc à indiquer que, sous l'aspect assez spécial de la politique douanière allemande, l'existence et le fonctionnement, de plus en plus généralisé, d'un organe de ce genre enlevait aux relations commerciales germano-néerlandaises qui continuaient à subsister (9) tout caractère normal. L'extension à la Confédération helvétique, avec l'organisme

(7) A partir du 24 novembre 1916.

(8) Voir : Ferdinand Toennies. *Die Niederlaendische Uebersee-Trustgesellschaft*, dans : *Kriegswirtschaftliche Untersuchungen an dem Institut fuer Seeverkehr und Weltwirtschaft*, fascicule 12, Iéna, 1916.

(9) L'Allemagne a fini par établir avec les Pays-Bas, auxquels elle livrait de la houille et du fer, un système de compensation contre celles des denrées agricoles non fournies par les Alliés à l'économie néerlandaise qui pouvaient, en conséquence, être exportées vers les Empires centraux sans passer par le contrôle de la *N. O. T.*

dit S. S. S., d'un système analogue achève de caractériser, pour l'Allemagne de 1915 à 1918, l'économie douanière de guerre. C'est ce que nous aurons à montrer brièvement dans les pages qui suivent.

§ B. — *Rapports commerciaux germano-suisses :
l'Allemagne aux prises avec la S. S. S.*

Trop peuplée et trop petite pour subvenir elle-même à ses besoins de matières premières et de denrées alimentaires, la Suisse, comme la Hollande, avait à la fois besoin des Empires centraux et des Alliés. Des Empires centraux pour le charbon et le fer, pour les produits chimiques et pharmaceutiques; des Puissances de l'Entente (Grande-Bretagne, France et, dans une moindre mesure, Italie) pour les denrées alimentaires (céréales panifiables, etc...), les produits d'outre-mer (matières textiles, caoutchouc) et une foule d'articles de consommation courante que l'industrie suisse, fortement spécialisée avant 1914, ne fabriquait qu'en quantités insuffisantes ou ne fabriquait pas du tout.

Dès 1915, la Grande-Bretagne, plus intéressée encore que les autres Alliés au blocus intégral des Empires centraux, pratiquait le système des « listes noires » où figuraient les noms des commerçants qui avaient réexpédié en Allemagne ou en Autriche-Hongrie les marchandises destinées à la consommation intérieure suisse. Ces commerçants étaient dorénavant exclus des livraisons effectuées en Suisse sous le contrôle des Puissances alliées.

On conçoit que le système dont il s'agit ne soit pas toujours allé sans injustices et sans vexations. C'est précisément pour éviter, dans la mesure du possible, les unes et les autres sans supprimer le contrôle des réexportations toujours possibles, auquel les pays de la Triple Entente ne devaient renoncer en aucun cas, qu'on imagina, sur le modèle de la *N. O. T.* en Hollande, la Société suisse de surveillance économique ou *S. S. S.* fondée le 22 septembre 1915 (10). En principe, c'était

(10) Sur la *S. S. S.* et l'organisme correspondant de contrôle allemand, la *Schweizerische Treuhand-Stelle (S. T. S.)* voir : M. Obrecht. *Die kriegswirtschaftlichen Ueberwachungsgesellschaften S. S. S. und S. T. S. und insbesondere ihre Syndikate*. Berne, 1920; voir aussi le rapport de l'organisme lui-même : *Société Suisse de Surveillance Economique 1915-1919. Tableau de son activité*. Berne, 1920.

aussi un organisme privé chargé de veiller lui-même à la stricte application des conditions imposées par les Gouvernements de l'Entente aux exportations de matières premières et de denrées alimentaires sur territoire suisse.

L'histoire détaillée de la *S. S. S.* sort un peu du cadre que nous devons nous tracer ici; elle a, d'ailleurs été faite et bien faite; elle constitue, d'une façon générale, un chapitre de l'histoire économique suisse. L'obligation principale assumée par la Société suisse de surveillance vis-à-vis des Puissances alliées et associées était de contrôler si les marchandises importées en Suisse de France, de Grande-Bretagne et d'Italie (11), servaient bien à la consommation sur le territoire de la Confédération helvétique et n'étaient, sous aucun prétexte, réexportées ailleurs. Pour les matières premières, l'interdiction de réexportation en pays belligérant s'étendait aux objets fabriqués au moyen de ces matières. Seules, les réexportations dans d'autres pays neutres étaient autorisées, ainsi que les réexportations d'objets fabriqués dans lesquelles les matières premières fournies par les Alliés ne constituaient que 2 % de l'objet ainsi fabriqué. D'ailleurs, dès février 1916, ces dispositions furent modifiées, et elles le furent dans un sens toujours de plus en plus restrictif (12).

La fondation, en novembre 1915, d'un organisme parallèle du côté allemand, la *Schweizerische Treuhand-Stelle* (Office fiduciaire suisse) ou *S. T. S.*, a été considérée par l'Allemagne comme une réponse nécessaire à la création de la *S. S. S.* De fait, du jour où les horlogers de certaines vallées jurassiennes se sont mis à fabriquer des munitions pour les Alliés, ils ont été boycottés par les Allemands en ce qui concerne les livraisons de charbon, même bien avant novembre 1915.

Mais puisque, du côté adverse, on tendait à simplifier et

(11) Ou bien en transit par l'un de ces pays.

(12) Dès la fondation de la *S. S. S.* en septembre 1915, il avait été stipulé, pour plus de sûreté, qu'il ne serait effectué, à l'intérieur même de la Suisse, que des livraisons à des maisons suisses reconnues comme telles avant le 1^{er} juillet 1914. C'est sur le désir exprès du Conseil Fédéral Suisse que l'article 3 de l'acte constitutif de la *S. S. S.* s'est servi du terme de « maisons suisses », les investigations des organes de contrôle n'ayant pas à porter sur la nationalité du directeur ou du personnel desdites maisons. Il va sans dire que les maisons dont il s'agit devaient s'engager à accepter un contrôle extrêmement rigoureux de leurs livres de comptabilité, de leurs magasins et entrepôts, etc., afin qu'il pût être prouvé qu'il n'y avait aucune « fuite ».

à systématiser le contrôle, il y avait intérêt à procéder de même du côté allemand. C'est ainsi que s'expliquent la naissance et le développement de la S. T. S. Toutefois, le rôle de celle-ci se borna tout d'abord en réalité au contrôle des importations allemandes de machines en Suisse. En effet, pour les produits pharmaceutiques, c'était l'Office d'hygiène (*Gesundheitsamt*) de Berne qui servait d'agent fiduciaire et, pour la houille et le coke, il fut créé, dès le début de 1916, à Bâle, une Centrale du charbon (*Kohlenzentrale*) qui assuma dorénavant vis-à-vis du Gouvernement allemand, toutes les obligations incombant en général à la S. T. S. (13).

Telles étaient, dans les grandes lignes, les conditions dans lesquelles se trouvait placé le commerce allemand d'exportation en Suisse à partir de 1915. Les années qui suivirent vinrent encore compliquer la situation.

Les accords germano-suisses des 2 août 1916, 20 août 1917 et 15 mai 1918 (14), représentent différentes étapes dans les relations commerciales de l'Empire allemand avec un petit pays placé, chaque jour davantage, au point de croisement de la guerre économique mondiale. Dès 1916, à l'idée d'empêcher des réexportations en contrebande vient s'ajouter celle d'un trafic de compensation du charbon allemand contre des produits alimentaires suisses, des produits chimiques allemands nécessaires pour les engrais agricoles contre du lait condensé d'origine helvétique, etc...

A mesure que la disette de l'Allemagne augmente, le procédé des compensations s'amplifie et se généralise. Mais il est aussi complété, à partir de 1917, par un système d'octroi de crédits suisses à l'Allemagne pour l'aider à soutenir sa monnaie, crédits appelés *Valutakredite*; on voit déjà par là que la première étape de la dépréciation monétaire allemande est désormais franchie.

Quant à l'accord de mai 1918, il paraît être, pour ainsi dire, un des signes avant-coureurs de la défaite des Empires centraux. L'Allemagne a vu échouer son offensive de prin-

(13) Voir à ce sujet : Heinrich Sieveking, *Schweizerische Kriegswirtschaft* Zurich (Deutsche Handelskammer in der Schweiz), Lausanne et Leipzig (E. Frankfurter, éditeur), 1922, 1 vol., 128 pages. Ce volume assez complet forme le premier fascicule (Band I) de la collection : *Veröffentlichungen der Deutschen Handelskammern in der Schweiz*.

(14) *Ibid.*, p. 17 à 22.

temps sur l'Oise et en Flandre et elle cherche à empêcher par tous les moyens les Alliés de s'approvisionner en Suisse, d'où une série de mesures draconiennes ayant pour objet d'interdire la réexportation de marchandises pour la fabrication desquelles on se serait servi de charbon allemand.

Bref, on le voit, ce qui est essentiel dans ces accords qui faussent alors tout le mécanisme normal de la politique douanière, ce sont des préoccupations absolument étrangères au domaine commercial proprement dit.

Par là l'économie de guerre se différencie complètement de celle du temps de paix. L'effort pour trouver des débouchés à l'extérieur est remplacé par le désir d'assurer, coûte que coûte, le ravitaillement du pays dont l'insuffisance peut se répercuter, de diverses façons sur les fronts de combat. La prohibition d'exportation se substitue comme arme de politique douanière au droit de douane protecteur, tel qu'on le concevait avant la guerre et tel qu'on le concevra de nouveau après la paix. Il en résulte une confusion générale pour les relations commerciales extérieures, dans la mesure où il est encore possible de parler de celles-ci; en effet, par suite des restrictions et des contingentements chaque pays, chaque province, se replie et se cloisonnent tous les jours davantage, chaque district tend de plus en plus à « vivre sur lui-même ».

Au moment où elle s'est terminée, la guerre entreprise, partiellement au moins, sous le prétexte d'assurer à divers pays, et surtout à l'Allemagne de nouveaux débouchés, était à deux doigts de détruire entièrement le commerce extérieur, en tant qu'il ne concernait pas directement la fabrication et le transport d'armes ou de munitions.

§ C. — Résultats généraux pour l'Allemagne.

L'Allemagne, tout à fait absorbée par la guerre, perd, tant par suite du blocus que de sa propre incapacité à produire de nouvelles marchandises, une grande partie de ses débouchés à l'étranger.

Sauf dans une mesure restreinte et pour une période limitée avec l'Italie par les lignes du Gothard et de Loetschberg-Simplon, les échanges commerciaux de l'Allemagne avec les belligérants du camp adverse sont complètement arrêtés. Avec les

	1 ^{er} août- 31 décembre 1914	1915	1916	1917	1918	1 ^{er} août 1914- 31 décembre 1918 (Total)
	Marks-papier	Marks-papier	Marks papier	Marks-papier	Marks-papier	Marks-papier
Importations allemandes.....	3.300.000.000	7.100.000.000	8.400.000.000	7.000.000.000	5.900.000.000	31.800.000.000
Exportations de l'Allemagne...	3.200.000.000	3.100.000.000	3.800.000.000	3.400.000.000	3.000.000.000	16.500.000.000
Excédent des importations sur les exportations.....	100.000.000	4.000.000.000	4.600.000.000	3.700.000.000	2.900.000.000	15.300.000.000

neutres, avec la Suisse notamment, la balance commerciale, toujours excédentaire jusqu'en 1914, devient déficitaire. Alors que l'Allemagne livrait à la Suisse en 1913, 55,6 % des objets fabriqués qu'importait ce pays; la proportion se réduit pour l'année 1916 à 39,3 % et, pour 1917, elle s'abaisse à 29,6 % (15). Ici se reflète l'impuissance, due en partie au blocus, où les Allemands sont de satisfaire les désirs et les besoins des anciens clients de l'extérieur, tout en se consacrant aux « buts de guerre » du pays.

Pour produire et pour exporter normalement, le matériel humain fait défaut aussi bien que le matériel tout court. La main-d'œuvre, dans la mesure où elle n'est pas mobilisée, est entièrement occupée à la fabrique d'armes et de munitions.

Une politique de restrictions économiques, toujours de plus en plus rigoureuse, devient, en conséquence, indispensable. La création du poste de Commissaire du Reich pour l'exportation et l'importation à la date du 11 février 1916 (16) et l'interdiction générale d'importer sans une licence d'importation en 1917 ne sont que les étapes d'un même système qui plaçait au-dessus de tout la préoccupation de ravitailler l'Allemagne, et non plus celle de favoriser un essor commercial quelconque. Les compensations pour le ravitaillement remplacent désormais les négociations douanières proprement dites.

Coupée du marché mondial par le blocus des Alliés, l'Allemagne voit non seulement le déficit de son commerce extérieur s'accroître, mais encore le volume général de ce commerce diminuer dans des proportions considérables, bien que difficiles à apprécier, car les statistiques officielles de l'Empire allemand sont établies, pour l'ensemble de cette période, non pas en marks-or d'avant-guerre, mais en marks-papier. Or, le mark-papier s'est beaucoup déprécié.

Du 1^{er} août 1914 au 31 décembre 1918 les chiffres en marks papier du commerce extérieur allemand se sont établis comme nous l'indiquons au tableau de la page précédente.

(15) Cf. H. Sieveking. *Op. cit.*, p. 10, note 3.

(16) Le premier Commissaire du Reich désigné pour remplir ces importantes fonctions fut Ernest Delbrueck, Président de l'Office de Statistiques du Reich. Il était né à Bergen, dans l'île de Ruegen, le 4 juin 1858 et il avait commencé sa carrière comme professeur de droit allemand au Japon. Inutile de souligner que, malgré de très persévérants efforts, E. Delbrueck n'a pas réussi à surmonter toutes les difficultés en face desquelles il se trouvait placé.

D'après une évaluation que nous empruntons à M. Theodor Plaut (17), les chiffres en marks-or auraient été les suivants pour la période allant du 1^{er} août 1914 au 31 décembre 1918 :

	Marks-or
Importations allemandes pendant quatre ans et demi.	22.000.000.000
Exportations de l'Allemagne pendant la même période	11.700.000.000

Soit un déficit (excédent d'importations) de 10 milliards 300 millions de marks-or pour quatre ans et cinq mois. »

Le rapport Mac Kenna du second Comité d'Experts qui a siégé parallèlement au Comité Dawes et termina ses travaux le 9 avril 1924 évalue ce déficit à 15,2 milliards de marks-or, compte tenu des sommes avancées par l'Allemagne à ses alliés pendant la guerre, dans la mesure où elle n'en a pas perçu, pour une raison ou une autre, la contre-valeur (18).

Les deux évaluations ne diffèrent pas très sensiblement. Qu'il s'agisse de 10 ou de 15 milliards de marks-or, peu importe au fond; la chose qu'il convient de signaler, c'est la désorganisation complète du commerce extérieur qui s'exprime dans un chiffre déficitaire très élevé pour le total des années de guerre. Il nous reste à examiner, au cours des chapitres qui suivent, les transformations apportées par la guerre mondiale dans le domaine des idées en matière de politique douanière.

(17) Cf. Th. Plaut. *Deutsche Handelspolitik, ihre Geschichte, Ziele und Mittel*. Première édition. Leipzig (Teubner), 1924, p. 124 ou Th. Plaut. *Deutsche Handelspolitik, eine Einführung*. Deuxième édition, Leipzig, 1929, p. 163.

(18) Cf. Annexe à ce rapport dans *The Experts Plan for reparation payments*, texte officiel anglais publié par la Commission des Réparations (Paris), p. 122 : « The figure indicated for these two items may be considered to be reliable and amounts to an aggregate sum of 15,2 milliards gold-marks ». C'est ainsi que M. Reginald Mac Kenna, après une enquête longue et serrée, estimait en marks-or le déficit du commerce extérieur allemand.

LIVRE II

LA GUERRE MONDIALE
ET LES DIRECTIVES DE LA POLITIQUE DOUANIÈRE
EN ALLEMAGNE

CHAPITRE PREMIER

LEVÉE DE BOUCLERS
CONTRE LA
« CLAUSE DE LA NATION LA PLUS FAVORISÉE »

La guerre mondiale a donné à l'Allemagne une occasion tout à fait unique de faire table rase de ses engagements commerciaux antérieurs. Même la fameuse stipulation de l'article 11 du Traité de Francfort, prévoyant la clause perpétuelle de la nation la plus favorisée entre l'Allemagne et la France (stipulation qui avait été reconnue intangible aussi bien lors de l'introduction du protectionnisme allemand en 1879 que lors de la signature des conventions douanières dues à Caprivi aux alentours de 1890 ou lors du renouvellement de ces conventions au début de l'ère Bülow) devenait caduque à partir du jour de la déclaration de guerre de l'Empire allemand à la République française en août 1914.

Des économistes et des techniciens d'outre-Rhin comme Hermann Schumacher, alors professeur à l'Université de Bonn, ont profondément ressenti ce que pouvait signifier, en ce qui concerne l'économie de l'Allemagne impériale, cette liberté douanière reconquise (1). Si la disette et la famine n'avaient pas fait du 31 décembre 1917, date d'expiration de la plupart des arrangements douaniers à long terme pour l'Allemagne d'alors, une fin d'année aussi inquiétante au point de vue général, le début de 1918 qui devait amener, en fait, l'effondrement militaire complet des Empires centraux aurait pu marquer le début d'une rénovation de la politique commerciale allemande. Pour se rendre compte des espoirs que cette perspective faisait naître, il suffit de parcourir les mille pages de l'ouvrage d'ensemble — *Sammelwerk* en trois volumes — édité sous la direction de M. Heinrich Herkner et intitulé : « Rapprochement économique entre l'Empire allemand et ses alliés » (2).

(1) *Schriften des Vereins fuer Sozialpolitik*, 1916 (Band, 155, erster Teil), p. 63 et suivantes.

(2) *Die wirtschaftliche Annäherung zwischen dem Deutschen Reich und seinen Verbündeten*. Munich et Leipzig (Duncker et Humblot), trois volumes de 404, 496 et 128 pages respectivement (1915-1916).

Des spécialistes comme M. Schumacher s'attaquèrent au problème très délicat et très ardu de la clause de la nation la plus favorisée en général (3). On se rendait, en effet, compte que l'application complète de cette clause s'opposerait à tout rapprochement économique plus étroit entre l'Allemagne et les Puissances qui furent ses alliés pendant la guerre. La clause en question qui tendait de plus en plus à devenir une clause de style dans les traités de commerce signés entre 1890 et 1914 n'admettait guère d'exceptions que pour des concessions localisées et limitées en matière de trafic frontalier ou pour des unions douanières complètes comme celles entre le Grand-Duché de Luxembourg et l'Empire allemand, la République de Saint-Marin et l'Italie, la Principauté de Monaco et la France, la Principauté de Liechtenstein et l'Autriche d'avant-guerre. Mais comment concevoir une union douanière perpétuelle et générale germano-austro-bulgaro-turque, alors que l'union douanière renouvelable tous les dix ans entre l'Empire d'Autriche et le Royaume de Hongrie ou, si l'on veut entre la Cisleithanie et la Transleithanie, se heurtait, au moment de chaque renouvellement, à d'assez graves difficultés?

Les obstacles seraient presque insurmontables pour une Europe centrale plus étendue dont les tentacules atteindraient jusqu'à l'Euphrate par le moyen d'un Empire ottoman renforcé et régénéré. Il y avait trop de disparité dans le régime économique et fiscal, dans les charges sociales grevant des populations d'une cinquantaine de races diverses. Il fallait donc en finir avec la clause de la nation la plus favorisée considérée comme l'héritage d'un passé à jamais aboli.

Certes, les économistes allemands de 1915 et 1916 (4) tablent encore sur une victoire finale des Empires centraux. Mais, derrière cet optimisme de commande, on devine chez eux de graves préoccupations. Quinze mois environ de guerre mondiale, en novembre 1915, leur ont donné, dans une certaine mesure, le sens des difficultés que l'après-guerre aurait à résoudre,

(3) M. Julius Wolf y avait déjà fait allusion en quelques mots dans : *Ein deutsch-oesterreichischer Zollverband*. Leipzig (Reichert), 1915, p. 7 et 8.

(4) La préface du premier volume publié sous la direction de Heinrich Herkner est datée d'octobre 1915, celle du troisième volume qui porte la signature de Gustav Schmoller de juillet 1916, ce qui place entre septembre 1915 et juin 1916 la date de rédaction de ces différentes études.

même dans l'éventualité d'une paix victorieuse pour l'Allemagne.

A cet égard, les idées d'un savant comme Schumacher peuvent se résumer comme suit. Plus que les théories des économistes d'avant-guerre le développement des hostilités elles-mêmes depuis août 1914 a montré que l'Allemagne devait tendre avant tout à s'assurer une indépendance aussi complète que possible vis-à-vis de l'étranger pour les denrées essentielles à sa consommation et à sa production. Loin de justifier un abaissement progressif des barrières douanières, comme on l'a prétendu parfois, la diminution des frais de transport et le perfectionnement progressif des moyens de communications nécessitent un protectionnisme renforcé. En effet, la protection naturelle que constituait autrefois, pour les industries locales, le coût énorme des transports tend de plus en plus à disparaître. Aussi convient-il de remplacer cette protection par la protection artificielle de droits d'entrée élevés ou même prohibitifs (5).

Néanmoins il ne faut pas perdre de vue la nécessité d'assurer à l'industrie allemande des débouchés à l'extérieur. « Malgré toutes nos victoires, écrit Hermann Schumacher, la guerre se terminerait pour nous par un insuccès, si nous voyions diminuer d'une façon permanente nos débouchés à l'étranger. » En d'autres termes, il aperçoit très bien la possibilité, pour l'Allemagne, de gagner la guerre militairement et de la perdre économiquement. Et bien qu'en 1916 il ne puisse certes pas l'écrire ou le dire en public, on arriverait sans trop de mal à lui faire proclamer, en sollicitant à peine son texte, qu'il est possible, réciproquement, que l'Allemagne perde la guerre sur le terrain militaire, tout en la gagnant sur le terrain économique. Pour cela, il faut et il suffit qu'elle étende, au lendemain de la paix, les marchés dont elle disposait au début de 1914 pour ses produits (6).

(5) *Schriften des Vereins für Sozialpolitik*, 1916 (Band 155 erster Teile, p. 66).

(6) Voir la même opinion soutenue par l'économiste italien renommé, M. Costantino Bresciani-Turroni : dans la conclusion de son *Mittleuropa* (1918), écrit quelques mois avant la fin de la guerre, il dit en propres termes : « *Alla pace si vedrà quali Stati saranno usciti effettivamente vincitori dalla conflazione mondiale. Saranno quelli Stati che più rapidamente e con maggiore successo avranno potuto compiere la loro ricostruzione economica* » (p. 149), ce qui signifie en français : « C'est après la paix qu'on verra quels sont les Etats sortis effectivement vainqueurs du conflit mondial, ce seront ceux qui

Ainsi, la politique douanière allemande semble être placée devant deux nécessités en apparence contradictoires : protéger la production intérieure du Reich et assurer l'essor du commerce allemand à l'étranger. La contradiction souvent signalée n'est qu'une contradiction apparente, déclare bien haut Schumacher et déclarent avec lui les adeptes du système protectionniste.

Mais pour arriver à résoudre le problème il convient d'éliminer les derniers résidus du système économique libéral de Cobden de faire justice d'aphorismes qui ont déjà trop servi, comme par exemple : « Il faut toujours commencer par donner le bon exemple, car le bon exemple est contagieux en matière de politique douanière » ou bien : « Un système fortement protectionniste constitue, pour un pays, un obstacle au développement de ses débouchés à l'étranger ».

Les droits protecteurs et l'essor du commerce extérieur sont loin d'être des « frères ennemis ». Néanmoins il faut reconnaître que la structure économique propre à l'Empire allemand rend fort difficile l'accomplissement de deux tâches en apparence contradictoires (7).

La guerre a surabondamment prouvé que l'Allemagne ne saurait renoncer à la complexité de son appareil économique qui lui assure une production plus savamment diversifiée qu'à aucune autre nation du monde. Certes, il serait assez facile aux délégués allemands d'obtenir gain de cause dans les négociations commerciales internationales si la production de l'Allemagne était plus unilatérale. Mais les dangers pour la défense nationale d'une spécialisation trop absolue seraient tellement grands qu'il ne faut pas songer, un seul instant, à s'engager dans cette voie. Au contraire, les efforts faits du côté des adversaires des Empires centraux pour continuer, même après la paix, une guerre économique, forcent l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie à envisager une collaboration économique beaucoup plus étroite que jadis après la fin des hostilités.

Bien que son étude semble remonter au plus tard à septembre 1915 (8), Hermann Schumacher paraît avoir eu vent du

auront pu effectuer leur reconstruction économique de la façon la plus rapide et avec le plus grand succès ».

(7) C. Bresciani-Turroni. *Mittleuropa*, Rome, 1918; p. 69.

(8) Elle constitue le deuxième article du premier tome préfacé par M. Herkner dès octobre 1915. Voir, à ce sujet, notre note 2 de la page 223.

grand mouvement qui, dans les pays alliés, devait aboutir, au début de 1916, à la Conférence économique interalliée, laquelle a pris, on s'en souviendra, la résolution suivante :

« Constatant que la guerre a mis fin à tous les traités de commerce qui les liaient aux Puissances ennemies et considérant qu'il est d'un intérêt essentiel que, pendant la période de reconstitution économique qui suivra la cessation des hostilités, la liberté d'aucun des Alliés ne soit gênée par la prétention que pourraient émettre les Puissances ennemies de réclamer le traitement de la nation la plus favorisée, les Alliés conviennent que ce traitement ne pourra être accordé à ces Puissances pendant un nombre d'années qui sera déterminé par voie d'entente entre eux. » (9)

Il faut reconnaître qu'à cet égard les Alliés ont été amenés à aller plus loin que les Empires centraux, puisqu'ils proclamaient solennellement un principe dont l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie se contentaient de faire déclarer par leurs économistes que l'application serait nécessaire. A part cela, la similitude des points de vue dans les deux camps nous paraît frappante. Et l'on peut dire que la levée de boucliers contre la clause illimitée de la nation la plus favorisée était générale à la fin de 1915 et au début de 1916. La politique douanière de l'Empire allemand devait donc s'apprêter à en tenir compte même avant la fin des hostilités.

Cette attitude des Alliés semblait éliminer, elle aussi, d'une façon fort nette, toute application ultérieure de la clause de la nation la plus favorisée. Or, ce qui distingue justement cette clause, c'est son caractère en principe illimité. Si elle pouvait avoir une limite dans le temps en raison des stipulations d'une convention commerciale déterminée conclue pour une certaine durée, tel n'était pas le cas de l'article 11 du Traité de Francfort qui prétendait régler à perpétuité les rapports douaniers franco-allemands; le terme même de « nation la plus favorisée » (superlatif rendu en allemand par *Meistbegünstigung*) exclut, semble-t-il, toute limitation dans l'espace. Néanmoins

(9) Voir à ce sujet : C.-J. Gignoux, *L'après-guerre et la politique commerciale*. Paris (Armand Colin), 1924. Sur les résultats de la Conférence économique interalliée qui eut lieu à Paris du 14 au 17 juin 1916, voir également : W. Gerloff, *Deutsche Zoll-und Handelspolitik*, Leipzig (Gloekner), p. 130, ainsi que le discours prononcé le 2 août 1916 par M. Asquith, alors premier ministre anglais, à la Chambre des Communes.

Hermann Schumacher fait à ce sujet une série de distinctions assez subtiles.

La clause de la nation la plus favorisée a, au fond, un caractère purement formel. Elle ne fait, par exemple, aucune distinction entre les marchandises pénétrant dans un pays comme l'Allemagne par les frontières terrestres et par les frontières maritimes. Cependant, cela revient à favoriser indirectement les importations allemandes de provenance anglaise ou américaine, puisque les frais de transport sont beaucoup plus élevés par terre que par mer. Résolument partisan d'un système annexionniste qui aurait peut-être englobé la Belgique dans un nouveau *Zollverein* allemand (10) et élargi les frontières de l'Empire à l'est comme à l'ouest, Schumacher préconise une différenciation transitoire en faveur de toutes les frontières terrestres et même une différenciation permanente en ce qui concerne la frontière occidentale du côté de la France (11).

Il croit cette réforme à la rigueur conciliable avec le maintien théorique de la clause de la nation la plus favorisée, pourvu qu'il s'agisse de pays limitrophes, des exceptions ayant toujours été autorisées pour le trafic frontalier et les protagonistes anglo-saxons de ladite clause ayant été les premiers à insister sur ce qu'ils ont appelé le *limitrophe principe* (12).

Il est d'autant plus intéressant de signaler qu'Hermann Schumacher semble préconiser, en matière de conclusion, pour l'Allemagne et ses alliés de la Grande Guerre, un tarif à trois colonnes. Le tarif français donne déjà l'exemple d'un tarif à deux colonnes (tarif maximum et tarif minimum). Mais l'économiste allemand voit à ce système de multiples inconvénients, de même qu'il aperçoit un certain nombre de désavantages dans le système allemand d'avant 1914 prévoyant un tarif général et un tarif contractuel, tel qu'il résulte de conventions commerciales déterminées. Un régime douanier à trois colonnes, comme celui qui prévalait, par exemple, au Canada, four-

(10) Cf. *Schriften des Vereins fuer Sozialpolitik*, Band 155, erster Teil, p. 106. « *Belgien, das wir zu besserem Schutz unseres Vaterlandes hoffentlich fest in der Hand behalten* » (La Belgique que, pour mieux protéger notre patrie, nous garderons, espérons-le, solidement en nos mains), y est-il écrit en propres termes.

(11) *Ibid.*, p. 104 à 106.

(12) *Ibid.*, p. 107.

nirait aux Allemands la possibilité d'avantager après la paix leurs alliés politiques. C'est à ce régime que vont toutes les sympathies d'Hermann Schumacher pour la période postérieure à la guerre. Il comporterait un tarif général très élevé réservé aux pays avec lesquels le Reich serait effectivement en état de conflit douanier, un tarif intermédiaire moyen pour les nations avec lesquelles l'Allemagne désirerait entretenir des relations commerciales simplement correctes, enfin un tarif préférentiel fort bas s'appliquant exclusivement aux Puissances unies à l'Empire allemand par des liens politiques étroits (anciens alliés, Etats vassaux, etc...) (13).

Telle est donc la solution pratique qui aurait eu, selon toute probabilité, beaucoup de chances de triompher en cas de victoire militaire allemande. L'alliance économique que le tarif préférentiel aurait pu rendre de plus en plus étroite aurait laissé subsister une autonomie douanière assez large chez les diverses « Puissances centrales », c'est-à-dire chez les Alliés politiques du temps de guerre.

Mais ce que ce système semblait, dans tous les cas, écarter résolument, c'était la « clause de la nation la plus favorisée » d'essence cobdénienne ou caprivienne; cette clause avait été destinée surtout, pensait M. Schumacher, à favoriser le commerce extérieur d'un grand pays industrialisé pratiquant le libre échange comme la Grande-Bretagne (14).

Or, l'ironie du sort a voulu que justement cette clause de la nation la plus favorisée fût imposée sans aucune réciprocité à l'Allemagne par les Puissances alliées, lors de la signature du Traité de Versailles, aux termes des articles 264 et 280 (15) sur lesquels nous reviendrons. Et, en 1925, après avoir subi ce régime pendant une période de cinq années, les Allemands devaient, dans une Europe transformée, en revenir à la clause

(13) *Schriften des Vereins fuer Sozialpolitik*, Band 155, erster Teil, p. 128 et 129.

(14) A signaler néanmoins, parmi les vœux favorables au maintien des traités de commerce comportant la clause de la nation la plus favorisée, une résolution prise pendant la guerre par l'Union des industriels de Thuringe. Cf. C. Bresciani-Turroni. *Mittleuropa*, Rome, 1918, p. 48.

(15) Cf. le commentaire que donne C.-J. Gignoux de ces articles du Traité de Versailles dans *L'après-guerre et la politique commerciale*, Paris (Armand Colin), 1924.

générale de la nation la plus favorisée (16) sous l'empire d'une série de conditions que nous exposerons par ailleurs (17).

(16) Franz Eulenburg écrit en 1929 (*Aussenhandel und Aussenhandelspolitik*. Tübingen, Mohr, éditeur) : La clause de la nation la plus favorisée reste « le principe dominant de la politique commerciale contemporaine » (p. 189). Auparavant Bernhard Hinst avait proclamé en 1924 que « la clause de la nation la plus favorisée était redevenue comme avant la guerre base même des relations commerciales internationales ». Voir *Schriften des Vereins fuer Sozialpolitik*, Band 171, erster Teil, p. 156.

(17) La clause de la nation la plus favorisée n'est pas écartée pour l'Allemagne par des ouvrages économiques récents, même ceux postérieurs à 1925. Voir : von Raumer, *Aufgaben der deutschen Handelspolitik*. Leipzig, 1926, d'une part; Axel Schindler, *Grundfragen der deutschen Handelspolitik*. Berlin, 1928, d'autre part (M. A. Schindler insiste simplement pour qu'on n'accorde le bénéfice de cette clause de la nation qu'aux pays dans lesquels on s'est déjà assuré des avantages réciproques. Or, les Allemands, ajoute-t-il, ont souvent omis de le faire en pratique).

Par contre, en dehors de l'Allemagne, M. Hymans, président de la commission des douanes de la Chambre française des Députés, reprenait à son compte la critique de la clause de la nation la plus favorisée, pour des raisons purement techniques, lors de la Conférence de l'Union Interparlementaire à Madrid (4-10 octobre 1933). Il préconisait des ententes tarifaires douanières. « C'est, disait-il, le système le plus facile, le plus normal. Mais pour arriver à ces accords de tarifs réciproques, il faut faire disparaître cette notion de la nation la plus favorisée qui nous a fait tant de mal... » (Cf. *Compte rendu de la XXIX^e Conférence de l'Union Interparlementaire* publié par le Bureau interparlementaire. Lausanne, Payot, 1934, p. 447). Voir également l'article d'ensemble de M. E. Allix dans la *Revue politique et parlementaire* du 10 août 1931, p. 218 à 232, ainsi que l'ouvrage très complet de M. N. Ito intitulée : *La Clause de la nation la plus favorisée*, Paris, 1930.

Une des études les plus récentes et les plus approfondies parues en langue allemande sur la clause de la nation la plus favorisée nous paraît être celle de M. Gottfried Haberler, professeur à l'Université de Vienne, dans sa *Libérale und planwirtschaftliche Handelspolitik*, ouvrage écrit en collaboration avec M. Stephan Verosta et paru comme fascicule n° 8 de la collection *Zwischenstaatliche Wirtschaft* que dirige M. Herbert von Beckerath, professeur à l'Université de Bonn (Berlin, Junker et Duennhaupt, 1934, p. 8 à 32, d'une part, p. 38 à 97, d'autre part).

CHAPITRE II

POUR ET CONTRE UN RAPPROCHEMENT DOUANIER
PLUS ÉTROIT AVEC LA DOUBLE MONARCHIE DES
HABSBOURG.

Ainsi que nous l'avons exposé précédemment (1), après les tergiversations du système de Metternich, la politique commerciale autrichienne du Baron de Bruck, ministre pendant la première jeunesse de l'Empereur François-Joseph, tendait à rattacher l'Autriche naguère encore unifiée, c'est-à-dire l'ensemble de la monarchie habsbourgeoise (2), au *Zollverein* allemand. Nous n'avons pas à revenir sur les raisons de l'insuccès final de cette politique qui, vers 1855-1860, avait paru à la veille d'aboutir (3). Loin de voir les débouchés s'élargir du côté de l'Ouest et du Nord pour sa production, l'Autriche, désormais liée à la Hongrie par une union personnelle seulement, a dû, à partir de 1867, renouveler, de dix ans en dix ans, à intervalles réguliers, le compromis douanier la rattachant économiquement au territoire hongrois de la Transleithanie, pour ne pas perdre les marchés qu'elle avait pu s'assurer à l'Est de la Leitha.

On conçoit que le désir des Autrichiens, dans certains milieux d'exportateurs tout au moins, ait été d'élargir leur territoire douanier. C'est ce qui explique qu'avant la guerre A. von Peez ait plutôt précédé que suivi les économistes allemands dans son désir d'union économique avec l'Empire des Hohenzollern et qu'après le début des hostilités l'Autrichien E. von Philippovich ait devancé sur le même terrain les Julius Wolf

(1) Voir Première Partie : Livre premier, Chapitre II, p. 26, et Livre III, Chapitre IV, p. 189 et 190.

(2) Renvoyons pour les détails à J. Pentman, *Die Zollunionsidee und ihre Wandlungen im Rahmen der Wirtschaftspolitik des neunzehnten Jahrhunderts bis zur Gegenwart*, Iéna (G. Fischer), 1917, p. 32-34.

(3) C'était une vingtaine d'années avant le compromis austro-hongrois de 1867. Voir, à propos de ce compromis, l'ouvrage, qu'y a consacré M. Louis Eisenmann, professeur à la Sorbonne, d'une part; et : Wickham Steed, *La Monarchie des Habsbourg*, traduction française de Firmin Roz. Paris (A. Colin), 1916, d'autre part.

et les Friedrich Naumann. Les Magyars de Transleithanie partageaient, dans une large mesure, ces aspirations en vue d'assurer l'écoulement en Allemagne, à des prix rémunérateurs, des céréales de la plaine hongroise. Les études de Melchior Palyi, par exemple, sur lesquelles nous aurons l'occasion de revenir, en témoignent suffisamment (4).

La guerre mondiale devait nécessairement faire faire, dans l'Empire allemand aussi, de nouveaux progrès à cette tendance vers l'union douanière complète ou vers un rapprochement douanier de plus en plus étroit entre les deux Empires centraux qui luttaient militairement côte à côte sur les champs de bataille de Galicie, de Serbie, de Roumanie, du Carso et du Frioul. Débarrassée de l'Italie dès août 1914, l'Alliance triplicienne (*Dreibund*) s'était transformée en *Zweibund* et elle tendait par là même à devenir plus intime. Dans ces conditions, la nécessité de l'étendre à tous les domaines, notamment à une unification du régime militaire et naval dans les deux pays, était préconisée, chaque jour, par les publicistes et par les techniciens de chacun des deux Empires. De là à préconiser un *Anschluss* juridique, financier, monétaire et douanier il n'y avait plus qu'un pas, et il était assez vite franchi. Nous renvoyons au prochain chapitre ce que nous avons à dire de la tentative plus vaste encore de Friedrich Naumann pour créer, au-dessus de l'Empire allemand, de l'Empire d'Autriche (Cisleithanie), du Royaume de Hongrie (Transleithanie) et du territoire austro-hongrois de Bosnie-Herségovine, une espèce de super-Etat pour lequel un nouveau nom avait déjà été trouvé : le *Mitteleuropa*. A cette formation du *Mitteleuropa* pourraient adhérer, dans l'avenir, la Hollande, la Suisse, la Pologne, sans doute aussi les Etats scandinaves, baltes et balkaniques, le tout bien entendu sous l'hégémonie allemande. C'est peut-être le rêve le plus grandiose de domination européenne que l'impérialisme teuton ait jamais caressé, depuis le début du moyen âge, mais nous indiquerons pourquoi, au point de vue économique, il se heurtait à des obstacles insurmontables.

Sans aller aussi loin que Naumann dans le domaine de la fan-

(4) La plupart des travaux de cet économiste ont été publiés en allemand, comme, par exemple, *Das Mitteleuropäische Wirtschaftsbandnis*, Leipzig, 1916. M. Palyi devait devenir par la suite privatdocent à l'Ecole des Hautes Etudes Commerciales (*Handelshochschule*), de Berlin.

laisie, écrivains et hommes politiques, publicistes et économistes se mirent, en 1914-1915 et surtout à partir du printemps de 1915, à envisager couramment en Allemagne la fusion possible des territoires douaniers des deux Etats. Du côté austro-hongrois, l'économiste viennois E. von Philippovich avait donné le signal dès la fin de 1914 avec son *Ein Wirtschafts- und Zollverband zwischen Deutschland und Oesterreich-Ungarn*. (« Une Fédération économique et douanière entre l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie »), livre qui avait eu un retentissement considérable aussi bien aux bords de la Sprée et du Rhin que sur les rives du Danube et de l'Inn.

A vrai dire, en appuyant la thèse de l'élargissement sur le terrain économique et douanier de l'alliance politico-militaire avec l'Autriche-Hongrie, la plupart des Allemands se rendaient compte qu'ils s'écartaient résolument des principes bismarckiens essentiels. Avec beaucoup de sagesse et de prudence, le « chancelier de fer » avait toujours déclaré que les relations politiques extrêmement étroites et cordiales peuvent exister avec un allié auquel on fait une vigoureuse concurrence dans le domaine du commerce extérieur. Depuis 1879, surtout, c'est-à-dire depuis l'établissement du système protectionniste en Allemagne, il s'était conformé avec beaucoup de rigueur et de logique à cette manière de voir. Et même sous le gouvernement de ses successeurs ainsi que nous avons pu le voir dans la partie précédente du présent ouvrage, les négociations de l'Allemagne avec la double monarchie en vue de conventions commerciales ou douanières s'étaient souvent heurtées à de très sérieuses difficultés..

Cependant, grisée par ses demi-succès du début de la guerre et laissée dans l'ignorance de la véritable étendue du péril qui la menaçait, l'Allemagne de 1915 considérait volontiers qu'elle avait à parfaire l'œuvre de Bismarck, à se montrer hardie là où il avait encore eu de bonnes raisons de rester timoré, bref à créer un Empire européen, ou au moins un Empire du Centre européen, alors que les « grands ancêtres » de 1866 et 1871 n'avaient pu songer qu'à l'unification nationale d'une partie des pays de race et de langue allemandes. Le projet douanier germano-austro-hongrois avait donc évidemment du vent dans les voiles en 1915 malgré les conseils de modération et le scepticisme averti de ceux qui représentaient la tradition bismar-

kienne dans toute sa pureté. Il leur fallut, croyons-nous, beaucoup de courage civique pour développer leur thèse sans risquer d'être considérés comme des défaitistes et des traîtres, alors que l'opinion réclamait à grands cris un approfondissement général de l'alliance allemande avec l'Autriche-Hongrie, ce qui devait affecter aussi les relations commerciales entre les deux nations.

Même certains adversaires déclarés de toute union douanière avec la monarchie habsbourgeoise comme le Prof. Hermann Schumacher sont obligés de proclamer que tout Allemand ne peut faire autrement que de s'enthousiasmer pour une fin très souhaitable en soi comme le resserrement des liens économiques de l'Empire des Hohenzollern avec l'Autriche-Hongrie (5). Il s'agit seulement d'examiner dans quelle mesure la raison froide et calculatrice des économistes peut se concilier avec cet enthousiasme qui était alors presque général en Allemagne. Et H. Schumacher fait quelques réserves si graves qu'il ne reste plus grand'chose du projet envisagé, comme nous le montrerons par ailleurs (6).

Mais avant d'examiner à fond le système représenté par les adversaires de l'union, voyons comment la thèse favorable à l'union, d'abord acceptée comme postulat avec ses plus extrêmes conséquences (7), va subir quelques atténuations au contact des réalités, dès qu'elle aura fait l'objet d'une critique serrée.

§ A. — *La thèse favorable au resserrement des relations économiques et commerciales avec l'Autriche-Hongrie.*

Dès avant la guerre, il existait en Allemagne une association économique de l'Europe centrale (*Mitteleuropäischer Wirtschaftsverein*) dont la cheville ouvrière était le Prof. Julius

(5) *Schriften des Vereins fuer Sozialpolitik*, Band 155, erster Teil, p. 73 à 83 notamment. Voir aussi : même volume, dritter Teil, pages 15 et 16, les protestations de Karl Diehl dont on allait presque jusqu'à suspecter la sincérité du sentiment national, sous prétexte qu'économiquement il insistait sur les difficultés que rencontrerait une union douanière austro-allemande éventuelle.

(6) Voir la note 23 de la page 244 du présent ouvrage.

(7) Ainsi que cela fut le cas pour la théorie des trois « *Weltreiche* » économiques avant la guerre. Voir Première Partie. Livre III. Chapitre IV.

Wolf. Sans aller jusqu'à faire siennes les conclusions de Francke dans l'Allemagne du Reich ou de Peez en Autriche, cette association tendait au resserrement des liens entre l'Allemagne et ses voisins européens du Danemark à la Suisse et des Pays-Bas à la double monarchie habsbourgeoise. Une orientation exclusivement autrichienne de cette association était évitée avec soin jusqu'au moment où éclata la guerre mondiale. Et lorsqu'on parlait de la possibilité d'une alliance douanière germano-austro-hongroise plus étroite, Julius Wolf se montrait, sinon hostile, du moins extrêmement réservé. On peut se demander, dans ce cas, quel but poursuivait l'organisme dont il s'agit. Ladite association ne recherchait pas autre chose, semble-t-il, que de perpétuer la tradition inaugurée par les accords commerciaux de Caprivi dont beaucoup d'observateurs des faits économiques devaient constater que les arrangements douaniers de l'ère Bülow s'étaient écartés d'une façon notable.

La guerre venue, le point de vue du *Mitteleuropaeischer Wirtschaftsverein* et de son principal porte-parole se modifie complètement. Puisque l'opinion publique ne rêve que de rendre, sinon permanente, du moins plus étroite et plus solide l'alliance austro-allemande, pourquoi Julius Wolf, qui cherche visiblement où souffle alors le vent, ne soumettrait-il pas la question des rapports douaniers du Reich avec l'Empire des Habsbourg à un nouvel examen?

C'est ce qu'il ne manqua pas de faire dans une série d'articles et de conférences. A la réunion de l'Association économique de l'Europe centrale, en date du 19 juin 1915, on avait mis à l'ordre du jour : « Une fédération douanière germano-austro-hongroise » (*Ein deutsch-oesterreichisch-ungarischer Zollverband*). J. Wolf avait pris la parole en faveur du projet et il avait fait voter une résolution dans ce sens. Vu l'ampleur que prenait dans les Empires centraux le débat en question, il convenait également de fixer, dans un opuscule d'une trentaine de pages, le point de vue de l'économiste berlinois. C'est pourquoi il publia à Leipzig, dès l'automne 1915, la brochure intitulée : *A propos de la question d'une union douanière austro-allemande* (8).

J. Wolf ne dissimule point qu'il a été longtemps un adver-

(8) Julius Wolf. *Ein deutsch-oesterreichischer Zollverband*, Leipzig (Reichert), 1915.

saire de toute fusion entre le territoire douanier du Reich et celui de la double monarchie. Tant que l'Allemagne traînait après elle le poids mort de l'article 11 du traité de Francfort, il n'y avait pas à y songer. La clause de la nation la plus favorisée perpétuelle et inconditionnelle, naguère garantie à la République française, empêchait, de la part de l'Allemagne, toute politique de réciprocité ayant pour base un système de droits préférentiels (9).

Or, c'est fatalement, d'après Julius Wolf, à un système de cette nature qu'il faudra en venir. La guerre a créé une situation tout à fait nouvelle. En éliminant l'article 11 du Traité de Francfort, elle permettra vraisemblablement à l'Allemagne, dès la signature de la paix, de faire des distinctions économiques ou douanières entre ses anciens amis et ses anciens adversaires, d'accorder notamment un tarif de préférence à son alliée austro-hongroise à laquelle la rattachent des liens si forts et si complexes. Mais ce que Hermann Schumacher considère comme un aboutissement ne paraît constituer, aux yeux de J. Wolf, qu'une simple étape.

Le tarif préférentiel comportant la franchise douanière pour une foule de produits a paru insuffisant au *Mitteuropaeischer Wirtschaftsverein*; J. Wolf s'est rallié finalement à ce point de vue. Puisque les hostilités viennent de créer entre l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie un état de choses exceptionnel, pensait-on, ce doit être le cas ou jamais de proclamer le principe d'une union douanière complète des deux Empires centraux (10). Ceux-ci auraient désormais une politique commerciale uniforme vis-à-vis de tous les autres Etats, tout en maintenant une ligne douanière intermédiaire, à la frontière austro-allemande, à titre transitoire d'ailleurs, pendant une cinquantaine d'années. Si, à l'usage, ce délai se révèle plus que suffisant, il est même possible, selon Julius Wolf, qu'il soit un peu abrégé.

Les droits de douane seraient sensiblement diminués à la frontière austro-hongroise pour les produits allemands et à la frontière allemande pour les produits austro-hongrois, on peut ajouter qu'ils seraient abaissés dans toute la mesure du possible. Chaque fois qu'on le pourrait également, on pré-

(9) Voir à ce sujet notre Chapitre précédent.

• (10) J. Wolf. *Op. cit.*, p. 15.

voirait l'entrée en franchise des marchandises de l'Empire allié. Les listes d'exemptions devraient contenir toujours plus de produits. Ainsi, l'union se réaliserait par étapes, cela surtout en vue d'éviter les inconvénients inhérents à l'infériorité de l'Autriche-Hongrie par rapport à l'Allemagne (spécialisation moindre, commerce de gros plus restreint, loyer de l'argent plus élevé; pour les produits de l'industrie, main-d'œuvre moins exercée et moins instruite, marché beaucoup moins uniforme) (11).

A part quelques exceptions dans l'industrie de la porcelaine, de la verrerie, des chapeaux de feutre et des meubles en bois notamment, l'Autriche-Hongrie aurait besoin, tout d'abord, dans son intérêt même, d'une ligne douanière intermédiaire de caractère éducatif qui lui permettrait, en quelques années, de s'élever au même état de développement économique que l'Allemagne.

On pourrait, par exemple, stipuler que les droits perçus des deux côtés de la ligne intermédiaire en question seraient abaissés automatiquement de 10 % tous les cinq ou six ans jusqu'au moment où ils deviendraient soit insignifiants, soit superflus. Alors, l'heure de l'union douanière sonnerait pour les deux Empires unis déjà par une alliance militaire perpétuelle inscrite dans les diverses constitutions. L'union s'accomplirait intégralement le jour de la disparition complète de la ligne intermédiaire du cordon douanier provisoire. Elle s'accomplirait sans heurts, ni difficultés puisqu'elle aurait été préparée de longue date. Dans l'espace d'un demi-siècle, les deux Empires centraux auraient largement eu le temps d'adapter, au mieux de leurs intérêts respectifs, leur législation monétaire, fiscale et sociale dont les divergences auraient pu mettre obstacle à la réalisation du grand projet. Là aussi, l'unification n'avait pas besoin de se faire d'une façon brusque. Ce serait, au contraire, une unification progressive comme l'unification douanière qui lui serait plus ou moins subordonnée.

Et J. Wolf terminait par un appel presque pathétique adressé aux Allemands ainsi qu'aux Austro-Hongrois. Il tâchait de convaincre l'opinion de la vérité du dilemme suivant : ou bien

(11) J. Wolf. *Op. cit.*, p. 17 à 19.

l'union douanière austro-allemande profitant de conditions exceptionnellement favorables se réalisera d'ici peu (nous sommes en 1915) sous l'influence des transformations apportées par la guerre, ou bien elle ne se réalisera jamais, si les contemporains, trop préoccupés d'intérêts particuliers mesquins, laissent passer cette dernière occasion (comme on avait déjà laissé passer celles de 1848 et de 1860). On a l'impression qu'il n'exagérât guère sa pensée en disant qu'au point de vue économique et douanier entre l'Autriche-Hongrie et l'Allemagne, il n'y avait, à tout prendre, qu'une alternative due aux circonstances créées par la guerre mondiale : rapprochement beaucoup plus étroit ou éloignement définitif.

Comme l'enthousiasme provoqué par la simple annonce d'un rapprochement de cet ordre était général, il n'était guère possible d'envisager la deuxième solution sans risquer d'encourir le reproche de défaitisme économique (12). Il n'existait, en effet, aux yeux de beaucoup de contemporains, aucune autre possibilité pratique de lutter contre la concurrence américaine croissante et contre les manœuvres du bloc économique franco-anglo-italien qui était en train de se constituer (13).

Du côté des universitaires austro-hongrois, le même point est soutenu tant par Arthur Spiethoff, professeur à Prague, que par Gustav Stolper, de Vienne. Le premier espère gagner les Slaves de la double monarchie à l'alliance politico-militaire entre l'Autriche-Hongrie et l'Allemagne grâce aux avantages résultant, pour les industriels tchèques et polonais, pour les agriculteurs croates et slovènes, de relations économiques plus étroites, susceptibles de provoquer rapidement l'union douanière (14). Le second, tout en se gardant de formules trop générales et trop abstraites (15), conçoit un type d'union assez semblable à celui que préconisait Julius Wolf, mais il fait quelques réserves au sujet du Parlement douanier germano-

(12) C'est arrivé, par exemple, à un homme aussi peu suspect, au point de vue de son patriotisme allemand, que le professeur Karl Diehl pendant la séance du *Verein fuer Sozialpolitik*, le 6 avril 1916.

(13) J. Wolf. *Op. cit.*, p. 3-5.

(14) Cf. *Schriften des Vereins fuer Sozialpolitik*, Band 155, erster Teil : « Gruende fuer und wider einen deutsch-oesterreichisch-ungarischen Zollverband », par A. Spiethoff, p. 40.

(15) *Ibid.*, « Ueber die Formen eines Wirtschaftsverbandes zwischen Deutschland und Oesterreich-Ungarn », par G. Stolper, p. 180.

austro-hongrois dont Wolf considérait la création comme presque inévitable au bout d'un certain temps (16).

§ B. — *Objections principales*

faites aux projets d'union douanière germano-austro-hongroise.

Malgré l'atmosphère favorable à la psychose de guerre les économistes allemands sérieux étaient loin, en général, d'applaudir aveuglément au plan d'union douanière du Reich avec l'Autriche-Hongrie, même avec un cordon douanier intermédiaire transitoire. Le fait seul que l'idée d'une ligne douanière intérieure ail, pour ainsi dire, été organiquement rattachée à tout projet de cette nature montre à quel point la question restait, au fond, hérissée de difficultés pratiques, dès qu'on passait du domaine patriotique et sentimental à celui des réalités concrètes.

Parmi les adversaires du projet, il convient de citer des spécialistes aussi éminents que Karl Diehl et Franz Eulenburg. Le premier publiait, dès 1915, à Iéna un opuscule où il prenait très nettement position contre toute tentative d'union douanière propre selon lui à accentuer plutôt qu'atténuer les difficultés économiques qui avaient toujours existé entre l'Autriche-Hongrie et l'Empire allemand. Sous le titre de : *A propos de la question d'une alliance douanière entre l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie*, Diehl réduit à néant, en une cinquantaine de pages, toute l'argumentation de Philippovich et de Stolper, de Julius Wolf, ainsi que de l'association économique à la tête de laquelle ce dernier était placé.

Un des arguments essentiels de Karl Diehl, c'est le défaut à peu près absolu de similitude ou d'homogénéité dans les conditions économiques internes en Allemagne et en Autriche-Hongrie. Or, comme, malgré l'insistance de ceux qui ont mis en avant le facteur politique, il n'y a ni unité de race, ni unité de langue, dans les deux Etats, l'union douanière des Empires centraux paraît être une pure utopie.

L'obstacle monétaire semble être aux yeux de Diehl le plus insurmontable de tous, même si l'Autriche-Hongrie, comme le

(16) *Ibid.*, p. 177-179.

suggérerait von Philippovich (17), adoptait comme unité de compte le mark (en renonçant à la couronne). Reste à savoir comment elle maintiendrait, même dans ce cas, l'étalon-or. Et Karl Diehl, doué à cet égard d'un sens véritablement prophétique, se rendait compte des difficultés énormes que l'Allemagne d'après-guerre — même supposée victorieuse — aurait pour stabiliser sa monnaie. Or, un arrangement monétaire, jugé indispensable avec la double monarchie dans le cas de fusion des deux territoires douaniers, ne ferait qu'accroître encore les difficultés dont il s'agit (18).

Quant à la position de Franz Eulenburg, elle est absolument nette en ce qui concerne l'union douanière complète et l'Allemagne avec l'Autriche-Hongrie. Le savant économiste, qui professait alors à Leipzig, écarte cette solution pour les mêmes raisons que Diehl. Il aperçoit des obstacles presque insurmontables dans le problème ardu de la répartition des recettes provenant des droits de douane, dans la différence entre le degré de développement des principales industries dans les deux pays, dans les divergences, non seulement de législation, mais encore de jurisprudence en matière de droit commercial, etc. (19). Resteraient donc quatre solutions pour les rapports douaniers germano-austro-hongrois. Ce seraient les suivantes :

- a) Union douanière vis-à-vis de l'étranger seulement, avec un cordon douanier intermédiaire;
- b) Convention tarifaire comportant des droits préférentiels;
- c) Convention tarifaire fondée sur la réciprocité;
- d) Traité comportant la clause de la nation la plus favorisée et ayant pour base un accord élargi (par rapport aux conventions commerciales précédemment en vigueur des 6 décembre 1891 et 25 janvier 1905).

En dépit de l'effort d'impartialité d'un vrai savant comme

(17) Voir G. Knapp. *La question monétaire en cas de rapprochement douanier austro-allemand* (« Die Währungsfrage bei einem deutsch-oesterreichischen Zollbündnis »). *Schriften des Vereins fuer Sozialpolitik*, Band 155, erster Teil, p. 18.

(18) Voir K. Diehl : *Op. cit.*, p. 54 et les interventions de Diehl dans la séance de l'Association allemande pour la politique sociale du 6 avril 1916. *Schriften des Vereins fuer Sozialpolitik*, Band 155, dritter Teil, p. 17.

(19) Sans parler de la difficulté monétaire. Cf. *Schriften des Vereins fuer Sozialpolitik*, Band 155; zweiter Teil : Attitude de l'industrie allemande en face de l'alliance économique avec l'Autriche (« Stellung der deutschen Industrie zum wirtschaftlichen Zweibund »), p. 8 et suivantes.

Eulenburg, on sent que c'est vers la dernière solution qu'il penche instinctivement (20) pour des raisons de bon sens.

Il y avait, selon lui, quelque chose d'absolument chimérique dans toute tentative pour prévoir, encore pendant les hostilités, les conditions de l'économie d'après-guerre. Les événements se chargèrent, du reste, de montrer aux Allemands comme aux Austro-Hongrois ce que les anticipations prématurées avaient de factice.

En se lançant trop tôt dans la voie des droits préférentiels, l'industrie allemande renonçait, sans aucune contre-partie sérieuse, à sa liberté d'action pour l'avenir.

D'autre part, après une analyse serrée de la situation des diverses industries allemandes qui ne trouvaient, avant la guerre, dans la double monarchie qu'un peu plus de 11 % de leurs débouchés, Franz Eulenburg conclut (dans une étude terminée le 20 septembre 1915, qu'il faut rejeter la solution de l'union douanière avec cordon douanier intermédiaire transitoire aussi bien que celle d'un système préférentiel quelconque qui risquerait d'amener tôt ou tard l'exclusion de l'Allemagne du marché mondial (21). A quoi bon donner comme prétexte fallacieux la nécessité de favoriser les relations commerciales avec l'Autriche-Hongrie si c'est pour en arriver à ce résultat catastrophique? La politique n'est que l'art du possible, rappelle Franz Eulenburg; or, ce qui semble possible, c'est non pas de réaliser l'union douanière coûte que coûte, mais de resserrer les relations économiques austro-allemandes. On peut y parvenir notamment en améliorant et en développant les moyens de transport entre les deux Empires centraux de la façon préconisée par un spécialiste de la matière comme le Prof. Alfred von der Leyen qui a étudié à fond depuis de nombreuses années non seulement les questions ferroviaires, mais tous les problèmes ayant trait aux voies de communication (22).

(20) *Schriften des Vereins fuer Sozialpolitik*. Band 155, zweiter Teil, p. 120 et 121.

(21) Dans le même ordre d'idées, le banquier allemand Lukacs; de la Deutsche Bank, écrivait quelques mois plus tard : « Il ne faudrait tout de même pas risquer de nous brouiller avec le monde entier pour pouvoir accorder des avantages unilatéraux à nos amis ». Voir : Lukacs, *Die deutsch-oesterreichisch-ungarischen Handelsbeziehungen*, Leipzig, 1916, p. 48.

(22) *Schriften des Vereins fuer Sozialpolitik*. Band 155, zweiter Teil. Voir l'étude intitulée : Les transports entre l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie. Leur organisation et leur développement en cas de resserrement des rapports

Enfin, il n'est pas sans importance de constater que, aux résultats négatifs des recherches d'un Diehl, d'un Eulenburg et même d'un Schumacher (23) sur les projets douaniers alors en vogue, correspondait, du côté austro-hongrois, une méfiance assez caractéristique de nombreux organismes commerciaux et industriels.

Le Club autrichien de l'Industrie à Vienne se prononce, le 22 avril, le 11 mai et le 17 juin 1915, pour un rapprochement économique avec l'Allemagne, à condition que l'autonomie douanière de la double monarchie des Habsbourg « soit entièrement sauvegardée ». Le club en question s'oppose de la façon la plus énergique à tous les projets prévoyant l'unification des tarifs germano-austro-hongrois vis-à-vis des puissances étrangères. Il désire que le besoin de protection de l'industrie austro-hongroise ainsi que les débouchés de l'Autriche-Hongrie sur les marchés autres que le marché allemand ne soient pas sacrifiés.

Ces conditions du Club autrichien de l'Industrie sont encore renforcées par la résolution qu'a prise, à la fin d'octobre 1915, la Fédération des Métallurgistes autrichiens (*Verband oesterreichischer Metallwarenproduzenten*). Cette résolution considère le projet d'union douanière avec l'Allemagne comme « contraire aux intérêts de la métallurgie autrichienne, les industries plus faibles d'Autriche-Hongrie n'étant nullement en état de rattraper l'avance qu'a sur elles l'industrie allemande (24) ». Les métallurgistes d'Autriche préconisaient donc, pour la période d'après-guerre, la signature d'un compromis douanier portant sur une période de trente ans avec la Hongrie, à l'exclusion de tout autre pays. Bref, les plans de rapprochement très étroit avec l'Allemagne leur semblent présenter les

commerciaux (« *Die Verkehrsbeziehungen zwischen dem Deutschen Reich und Oesterreich-Ungarn. Ihre Entwicklung und ihre Fortbildung bei engeren Handelsbeziehungen* »), p. 297 à 372. La question des voies navigables (Canaux entre le Danube et le Rhin, le Danube et l'Elbe ou l'Oder) est notamment traitée avec une rare compétence.

(23) Sur l'essentiel de la thèse soutenue par Hermann Schumacher à ce point de vue, nous renvoyons le lecteur au chapitre qui précède. Bornons-nous à rappeler ici que les mesures qu'il préconise pour favoriser le commerce germano-austro-hongrois consistent, avant tout, dans l'adoption d'un tarif douanier à trois colonnes.

(24) Voir : *Schriften des Vereins fuer Sozialpolitik*. Band 155, Zweiter Teil, et consulter à ce sujet l'étude de l'Autrichien Rudolph Kobatsch, notamment p. 147-149, d'une part, p. 162, de l'autre.

plus graves dangers (25), ce que des économistes allemands comme Diehl, Eulenburg, Schumacher étaient en somme, vers cette époque, assez disposés à reconnaître et à confirmer.

§ C. — *Attitude hostile à l'union douanière austro-allemande chez le dernier des Habsbourg.*

Ce qui frappe le plus quand on parcourt la littérature technique fort abondante relative au projet d'*Anschluss* douanier germano-austro-hongrois, c'est la médiocrité des résultats matériels atteints en regard des tentatives d'hommes d'affaires des trois pays et des efforts d'une pléiade de savants. Ce qui est sorti de tout cela, c'est en définitive seulement une liste de produits austro-hongrois qui seraient admis en franchise dans l'Empire allemand, de produits allemands qui jouiraient du même traitement en Autriche-Hongrie, ainsi qu'un projet de tarif préférentiel comportant des concessions plus étendues que les deux pays n'avaient l'habitude d'en faire à leurs principaux fournisseurs. Cette liste a pris le nom de « schéma de Salzbourg » (*Salzburger Schema*) qui lui a été donné au cours de l'été 1918 à la suite de pourparlers économiques laborieux qui avaient eu lieu alors dans la ville frontalière autrichienne. On conviendra que c'est là un résultat assez maigre, surtout si l'on tient compte du fait qu'au bout de quelques mois cette liste de réformes qui ne devaient s'appliquer qu'après une paix encore supposée victorieuse, ou au moins « blanche », ne présentait plus qu'un intérêt tout à fait rétrospectif, l'Etat austro-hongrois ayant définitivement cessé d'exister...

Il ne nous appartient pas de déterminer ici dans quelle mesure l'Empire des Habsbourg, s'il avait subsisté amoindri après 1918, aurait été entraîné de nouveau fatalement dans le sillage douanier du Reich vaincu, dans quelle mesure, au con-

(25) Les résolutions que devaient prendre en janvier et en février 1916 l'Union des industriels saxons et le « Deutscher Handelstag » du côté allemand pour le rapprochement économique avec l'Autriche-Hongrie sont volontairement imprécises en ce qui concerne la question douanière. Quant au rapprochement en question, il n'est préconisé que « dans la mesure où il ne rendra pas « difficiles ou impossibles les relations avec les autres pays » ou ne « préjugera pas des traités de commerce à signer avec d'autres puissances après « la guerre ». Cf. C. Bresciani-Turroni. *Op. cit.*, p. 48.

traire, il aurait pu constituer, avec une orientation politique nouvelle, un contrepoids économique appréciable aux tentatives d'expansion allemande dans le bassin danubien. Cette orientation politique nouvelle n'est pas un pur mythe ou une simple hypothèse. Elle s'est esquissée d'une façon très nette dans la double monarchie habsbourgeoise, à partir du début de 1917, c'est-à-dire peu de temps après la mort de François-Joseph et l'avènement au trône, tant à Vienne qu'à Budapest, de l'Empereur Charles.

Nous n'en citerons comme preuve, parmi les mémoires déjà fort nombreux des témoins oculaires, que les *Souvenirs* du Baron Karl von Werkmann, dernier secrétaire particulier du monarque (26). Certes, on peut reprocher à Werkmann de parler, inconsciemment sans doute, comme un témoin partial, lorsqu'il s'agit de juger le maître qu'il a fidèlement servi jusqu'au bout. On ne saurait, au contraire, alléguer sa partialité, quand il apporte des documents jusqu'à présent inédits, documents dont le caractère authentique ne saurait être discuté et ne l'a été par personne. Or, c'est le cas en matière de politique douanière. Il s'agit d'un projet de lettre de l'Empereur Charles au Comte Czernin dicté au Baron de Werkmann, le 14 mai 1917, dans le train qui emmenait le dernier des Habsbourg sur le front du Tyrol méridional.

Depuis 1915, il était fortement question de donner une consécration à l'alliance austro-allemande en en prolongeant la durée et en en inscrivant le principe dans la constitution des deux Empires. Le chancelier Bethmann-Hollweg s'était exprimé dans ce sens lors d'un entretien qu'il avait eu le 10 novembre 1915 avec le Baron de Burian. Cette alliance « constitutionnelle » aurait constitué en quelque sorte le point de départ et le point d'appui d'une union économique-douanière des Empires centraux. Quelques jours après, M. de Tschirschky, ambassadeur d'Allemagne à Vienne, remettait à Burian un projet tout élaboré de rapprochement douanier. Mais le ministre des affaires étrangères d'Autriche-Hongrie dut alors objecter que la structure économique et douanière elle-même de la double monarchie

(26) Karl Freiherr von Werkmann. *Deutschland als Verbundeter, Kaiser Karls Kampf um den Frieden*. Berlin (Verlag fuer Kulturpolitik), 1931. Le Baron de Werkmann est aussi l'auteur d'un livre dont il existe une traduction française par G. Bell, Paris (Payot), 1924, intitulée : *Le Calvaire d'un Empereur*.

faisait apparaître comme de beaucoup préférable un système de droits préférentiels. Entre l'automne de 1915 et le printemps de 1917 des négociations à ce sujet ne semblent guère avoir été reprises en raison des difficultés signalées par les économistes allemands eux-mêmes, ainsi que nous le mentionnons plus haut.

Toujours est-il qu'en mai 1917, à l'insu et contre le gré de l'Empereur, le Comte Czernin, alors ministre austro-hongrois des affaires étrangères, avait engagé de nouveaux pourparlers. Il en avait été question au Conseil des ministres pour les affaires communes (de l'Empire d'Autriche et du Royaume de Hongrie). Le procès-verbal des débats du Conseil (27) met l'Empereur Charles au courant des efforts de Czernin en vue de préparer un *Anschluss* plus ou moins complet avec l'Empire allemand.

La première réaction de l'Empereur Charles est indiquée dans un projet de lettre à Czernin tel que le souverain l'a dicté à son secrétaire le 14 mai (28). Cette réaction est nettement défavorable à toute tentative de rendre plus étroits ou plus intimes les rapports économiques des deux pays, par conséquent très hostile à tout plan d'union douanière austro-allemande.

« Je ne suis pas du tout d'accord avec vous là-dessus, a dicté Charles de Habsbourg. De même que je me suis opposé de la façon la plus catégorique à une convention militaire quelconque avec l'Allemagne, je dois aussi me déclarer foncièrement hostile à un traité de commerce qui nous lierait à l'Empire allemand d'une façon plus étroite qu'à tous les autres Etats. Le but d'un pareil traité de commerce pour l'Allemagne saute aux yeux. C'est une contribution de détail à la grande manœuvre des Hohenzollern pour placer l'Autriche entièrement sous leur dépendance à peu près comme l'est de la Bavière (29).

(27) Karl von Werkmann. *Op. cit.*, p. 170.

(28) *Ibid.*, p. 170-172.

(29) Le texte allemand contient exactement le passage ci-après : « *Ich bin damit gar nicht einverstanden. Sowie ich jede Militaerkonvention mit Deutschland auf das entschiedenste zurueckgewiesen habe, so muss ich auch jeden Handelsvertrag, der uns in intimere Beziehungen zu Deutschland als zu jedem anderen Staat bringt, perhorreszieren. Der Zweck dieses Handelsvertrags fuer Deutschland ist ganz klar; es ist dies ein Baustein im grossen Werke der Hohenzollern, Oesterreich in ihre vollstaendige Abhaengigkeit à la Bayern zu bringen* ».

Le vaste mouvement, vieux d'environ trois quarts de siècle, allant du Baron de Bruck au Comte Czernin, en faveur d'un rapprochement douanier entre la Monarchie des Habsbourg et la Petite Allemagne (*Klein-Deutschland*), se serait heurté, même en cas de succès militaire des Puissances centrales, à la volonté arrêtée du dernier souverain qui porta à la fois les couronnes d'Autriche cisleithane et de Hongrie transleithane. Mais le compromis de 1867, formule d'un dualisme vermoulu, était voué, dans tous les cas, à une inévitable décadence. On peut se demander, par conséquent, si le vif désir d'hégémonie douanière pangermaniste en Europe centrale, qu'on ne cachait point à Berlin, n'aurait pas fini par triompher de cette volonté de Charles de Habsbourg. C'est évidemment possible, mais ce n'est pas certain.

Il ne nous appartient nullement, dans tous les cas, de résoudre cette question. Contentons-nous de la poser. Signalons, néanmoins, que la seule réalisation pratique en cette matière fut un projet avorté : le schéma de Salzbourg (*Salzburger Schema*) qui aurait permis de procéder à des retouches appréciables du tarif allemand, d'une part, et du tarif austro-hongrois, de l'autre, en vue d'assurer aux deux Empires alliés des avantages douaniers réciproques, par exemple sous forme de droits préférentiels, etc... Mais dans le domaine des faits économiques, le schéma de Salzbourg lui-même devait rester lettre morte, puisqu'il s'agissait, comme le terme l'indique, surtout d'un cadre pour des négociations ultérieures, qui n'auraient pu s'ouvrir efficacement qu'une fois la guerre terminée.

Trop ambitieux pour les réalités qui lui ont infligé le plus cinglant démenti lors de l'effondrement militaire et politique austro-hongrois d'octobre-novembre 1918, le schéma de Salzbourg semblait, quelques mois auparavant, beaucoup trop modeste à ceux qui se repaissaient encore de la chimère d'un hypothétique *Mittleuropa*.

CHAPITRE III

LA CHIMÈRE D'UN *MITTELEUROPA* « AUTARCHIQUE ». —

IMPOSSIBILITÉ ABSOLUE, POUR LES PUISSANCES
CENTRALES, DE SE SUFFIRE A ELLES-MÊMES.

Malgré les difficultés pratiques que l'union douanière a rencontrées en Autriche et en Hongrie depuis l'avènement de l'empereur Charles, successeur de François-Joseph I^{er}, c'est-à-dire depuis le début de 1917 environ, il ne faut pas perdre de vue que le rapprochement économique germano-austro-hongrois était plutôt considéré par les Allemands du Reich comme une étape vers un Empire mondial (*Weltreich*) nouveau dont l'Europe centrale (*Mittleuropa*) aurait constitué le noyau essentiel. Au fond, l'Allemagne des Hohenzollern entre dans le conflit austro-serbe avec le parti pris que l'on sait et elle soutient une lutte sans précédent dans l'histoire universelle pour maintenir la double monarchie des Habsbourg, elle le fait, parce qu'elle a conscience que l'effondrement de celle-ci constituerait aussi un effondrement pour les plans de grande envergure de domination continentale militaire, politique et économique se résumant dans la formule magique de *Mittleuropa*.

L'Europe centrale ainsi constituée, le rêve de Friedrich Naumann, pasteur transformé en écrivain politique, a exercé une véritable fascination sur la génération de la guerre et même sur celle qui l'a précédée (1). Si hardie que soit la construction intellectuelle neumanienne, c'est son contenu économique qui nous intéresse surtout dans le présent ouvrage. Renégat des idées démocratiques qu'il avait servies avec un certain courage aux côtés de R. Breitscheid et de H. von Gerlach naguère pendant la période de paix de l'ère wilhelmienne, l'ancien radical qu'était Naumann se fait le porte-parole des pires

(1) Voir à ce sujet : J. Pentman. *Die Zollunionsidee und ihre Wandlungen im Rahmen der Wirtschaftspolitik bis zur Gegenwart*, Iéna (G. Fischer), 1917, qui rappelle l'étude, antérieure d'une quinzaine d'années, de E. Francke dans les *Schriften des Vereins Sozialpolitik*. Band 90, pages 216 et suivantes.

impérialistes en préconisant, avec tout le pathétique dont il était capable, un super-Etat germano-austro-hongrois.

Comme déjà dans sa *Neudeutsche Wirtschaftspolitik* (2) qui remonte à 1913, l'agitateur politique s'improvise économiste et il jette, au fond, de la poudre aux yeux à ses lecteurs en tâchant de les éblouir par des colonnes de chiffres, en sollicitant les statistiques au profit d'une mauvaise cause que le développement de l'histoire universelle et du principe des nationalités avait condamnée d'avance. Naumann se doutait-il même qu'il soulevait un problème douanier des plus délicats? Dans tous les cas, le chapitre qui a trait à ces questions est un des plus faibles de tout l'ouvrage. Vis-à-vis du grand public des Empires centraux, il présentait, en outre, le très grave inconvénient de faire croire, à une époque de dangereux illusionnisme, qu'un optimisme de commande pourrait, à la rigueur, triompher des difficultés économiques précises analysées par les spécialistes.

A vrai dire, si dans les Empires centraux Naumann a eu une influence énorme sur l'opinion publique et sur l'« homme de la rue » (3), il n'a jamais été pris très au sérieux par les techniciens. On peut aller jusqu'à dire que l'exagération même de ses fantaisies chimériques a contribué, dans une certaine mesure, à la réaction des économistes allemands et autrichiens en faveur du bon sens, réaction dont notre chapitre précédent essayait de donner une idée exacte.

(2) F. Naumann n'a pas craint de renier, en 1915, toutes les idées économiques qu'il préconisait encore en 1913. Une comparaison détaillée de *Neudeutsche Wirtschaftspolitik* et de *Mittleuropa* serait à cet égard très instructive. Dans tous les cas, au chapitre VII de son *Mittleuropa* relatif aux questions douanières et intitulé : *Zollfragen*, Naumann ne cherche pas à dissimuler qu'en libéral convaincu il avait été, au début du xxe siècle, un adversaire acharné du tarif douanier allemand protectionniste de décembre 1902.

(3) Et cela non seulement en Allemagne proprement dite, mais même dans les pays de la double monarchie des Habsbourg que son *Mittleuropa* aurait cependant irrémédiablement condamnés à devenir des vassaux de l'impérialisme allemand. Voir à ce sujet les curieuses déclarations de l'Autrichien Ludo Hartmann lors de la discussion du 6 avril 1916 au sein du *Verein fuer Sozialpolitik* sur le rapprochement économique austro-allemand. *Schriften des Vereins fuer Sozialpolitik*, Band 155, dritter Teil, p. 25. « Zur Popularisierung des « Gedankens einer Zollnaeherung hat das Buch von Naumann in Oesterreich « viel beigetragen. Es ist enorm gelesen worden... Es ist eigentlich erst das « *Mittleuropa* gewesen, welches die Sache wirklich in weiten Kreisen populaer « gemacht hat ». (A la diffusion de l'idée d'un rapprochement douanier le livre de Naumann a beaucoup contribué en Autriche... C'est seulement son *Mittleuropa* qui a rendu la chose vraiment populaire dans des milieux étendus), s'est écrié Ludo Hartmann lors de cette séance.

Mais il a suffi d'une centaine de pages de l'économiste italien, C. Bresciani-Turroni pour réduire à néant toute l'argumentation de Friedrich Naumann en matière de politique douanière et pour montrer quel énorme péril auraient couru, dès 1915, l'Autriche-Hongrie pour son indépendance nationale et l'Allemagne pour sa prospérité matérielle, si elles avaient donné suite autrement que par des résolutions platoniques aux fallacieux projets de l'ancien pasteur. Cet ouvrage, le *Mittleuropa* de Rome (Imprimerie Polyglotte « L'Universelle », 1918), a réussi, semble-t-il, à détruire à jamais, chez tous les hommes sérieux, sans distinction de nationalité, l'impression qu'avait pu leur faire, trois ans auparavant, le *Mittleuropa* de Berlin (G. Reimer, éditeur 1915).

Nous laisserons ici complètement de côté la construction politico-juridique de ce super-Etat de Naumann, sauvegardant, en apparence au moins, la souveraineté des organes administratifs qui le composent (4). On a l'impression d'être ici en pleine fantaisie. Et il a fallu la mentalité de la « psychose de guerre » pour que toute une opinion publique accordât quelque crédit à de pareilles utopies. La conception dualiste ou trialiste de l'ancienne monarchie habsbourgeoise était déjà en elle-même assez complexe pour qu'il parût superflu de la compliquer encore en rattachant cette monarchie au système constitué par vingt Etats allemands réunis en un Empire fédéral.

Si nous nous cantonnons sur le terrain économique proprement dit, nous serons amenés à faire, à propos du plan de Naumann, les réflexions suivantes. Malgré les plaintes si fréquentes des économistes d'outre-Rhin relativement à l'exiguïté du territoire douanier allemand, l'Allemagne d'avant-guerre était bien un *Weltreich* au point de vue matériel. Les chiffres de ses statistiques commerciales le prouvent surabondamment. Par le seul fait de ses progrès techniques industriels et de l'augmentation assez considérable de sa population, le Reich de 1913-1914 avait à la fois l'outillage et la main-d'œuvre nécessaires pour concurrencer victorieusement, même sans conventions

(4) Pour F. Naumann, le but essentiel de la guerre mondiale est la création d'un vaste empire économique indépendant à la fois de la Russie et de l'Empire Britannique, bref, d'un organisme vivant d'une existence propre au cœur même de l'Europe (*Op. cit.*, p. 4).

douanières nouvelles, le commerce le plus « mondial » qui existât avant la guerre, celui de la Grande-Bretagne. Pour les exportations allemandes, au contraire, l'Autriche-Hongrie n'entrait en ligne de compte qu'à raison de 11,5 % environ, alors que plus de 60 % des mêmes exportations prenaient la direction des différents pays qui, au cours de la guerre mondiale, sont devenus les ennemis de l'Empire allemand.

Beaucoup plus arriérée dans l'ensemble au point de vue économique que sa grande alliée, l'Autriche-Hongrie manifestait, en ce qui la concernait, des tendances à un protectionnisme très accusé et même, à tout prendre, à une « Autarchie » économique de plus en plus complète. Bref, si paradoxal que cela puisse paraître pour un pays qui était une mosaïque de nations rivales, l'Autriche-Hongrie vivait beaucoup plus sur elle-même que le Reich (l'industrie austro-hongroise ne travaillait guère que pour le marché intérieur et près de 40 % des échanges extérieurs (5) de la double monarchie se faisaient avec son grand voisin d'Allemagne).

L'énorme erreur de Naumann et de ses pâles imitateurs dans la presse allemande de province a été d'additionner le chiffre de la population dans les deux Empires centraux, ce qui permettait d'arriver au total impressionnant de 120 millions d'habitants; en faisant cette addition sans tenir compte du *standard* de vie, comme disent les Anglo-Saxons, si différent dans la plupart des parties de la monarchie habsbourgeoise de ce qu'il était dans l'Empire des Hohenzollern, on faussait tout le problème. L'absurdité statistique d'une pareille méthode a été démontrée, chiffres en mains, avec une telle compétence et une telle force par C. Bresciani-Turroni que nous n'avons guère besoin d'y revenir (6).

Si, poursuivant cette analyse, nous passons à l'examen des conditions économiques et commerciales dans des pays comme la Bulgarie et la Turquie, la prétention des disciples de Naumann de les assimiler peu à peu au niveau d'existence et à la structure économique superindustrialisée d'une nation comme l'Allemagne paraît presque ridicule. Quant à trouver dans le

(5) La proportion exacte pendant l'année 1913 atteignait 38,3 % en ce qui concerne les exportations d'Autriche-Hongrie vers le Reich et de 39,8 % pour ce qui est des importations austro-hongroises de provenance allemandes.

(6) Cf. C. Bresciani-Turroni. *Op. cit.*, p. 18 à 31.

Proche Orient des débouchés compensateurs pour les marchés européens et américains perdus par l'Allemagne, l'idée n'est pas moins chimérique (7), même si l'on s'en tient aux chiffres disponibles pour l'Empire Ottoman d'avant 1914 dont les dirigeants de Berlin auraient dû prévoir un peu d'avance le démembrement politique, au moins aussi inévitable, au lendemain de la guerre, que celui de la monarchie austro-hongroise.

Reproduisons ici les chiffres moyens des exportations de l'Allemagne vers la Bulgarie, d'une part, la Turquie d'Europe et d'Asie, de l'autre, ainsi que les importations allemandes de provenance bulgare et turque pour les années 1909 à 1913 inclusivement.

<i>Pays</i> (de destination ou de provenance)	<i>Exportations de l'Allemagne</i> <i>destinées aux territoires</i> <i>bulgare et turc</i> (Moyenne annuelle de 1909 à 1913)	<i>Importations allemandes</i> <i>de provenance bulgare</i> <i>ou turque</i> (Moyenne annuelle de 1909 à 1913)
Bulgarie, ...	24.400.000 marks	10.400.000 marks
Turquie d'Europe et d'Asie.....	101.600.000 marks	69.300.000 marks

Certes, ces échanges germano-bulgares et germano-turcs s'étaient beaucoup développés par rapport à ce qu'ils étaient vers 1880. Mais si l'on songe que le commerce extérieur allemand atteignait, pendant les mêmes années 1909 à 1913, un montant global de 16 à 20 milliards de marks-or, on se rend compte à quel point le pourcentage du commerce avec la Bulgarie et l'Empire Ottoman était, au fond, infinitésimal (8).

Certes, la pénétration germano-austro-hongroise pouvait faire des progrès de différentes façons chez les alliés des Empires Centraux dans le Proche-Orient (9). Mais les chiffres des statis-

(7) Il est significatif que Franz Eulenburg en 1929 — dans son *Grundriss der Sozialökonomik, Achte Abteilung: Aussenhandel und Aussenhandelspolitik* (Tübingen, Mohr) — rapproche (p. 198-200) le plan paneuropéen du Comte Coudenhove-Kalergi du *Mitteluropa* de Friedrich Naumann. L'économiste impartial doit constater que les projets en question sont l'un et l'autre chimériques, si on les envisage du point de vue de la politique commerciale et douanière (Cf. Coudenhove. *Panuropa*, Vienne, 1925).

(8) Cf. C. Resciani-Turroni. *Op. cit.*, p. 82. Pour les exportations allemandes vers la Bulgarie le pourcentage était de 0,3 % en 1913; pour les importations allemandes de provenance bulgare il était de 0,1 % pendant la même année.

(9) Des foires d'échantillons bien organisées pourraient très bien venir en aide à une politique intelligente de pénétration économique. A cet égard,

liques commerciales recueillis et cités par le professeur C. Bresciani-Turroni suffisent, à notre avis, pour faire justice d'une légende dont avait pu se repaître une grande partie de l'opinion dans les Empires centraux au cours des années de guerre. Un *Mittleuropa*, constitué par la coalition politique hostile aux Alliés en 1916, aurait été aussi tributaire de l'économie mondiale

et peut-être même davantage pour les denrées alimentaires et les matières premières notamment — que l'Empire allemand isolé, réduit à ses ressources propres. Par ailleurs, il aurait fallu au moins une vingtaine d'années, peut-être même un demi-siècle, pour transformer la Roumélie Orientale et la Turquie d'Asie, de l'Asie Mineure à la Mésopotamie, en cet eldorado dont rêvaient les plus utopistes parmi les disciples ou continuateurs de Naumann.

Ainsi, s'évanouissait presque en fumée un des rêves les plus dangereux, selon nous, de l'Allemagne pendant les hostilités de 1914-1918, celui de devenir une puissance économique exclusivement continentale et se suffisant à elle-même, celui de la *Freiheit vom Meere* (indépendance de la mer), puisque la *Freiheit des Meeres* (liberté des mers) se révélait impossible (10). Le blocus se chargeait, d'ailleurs, de donner une terrible leçon de choses à l'Allemagne et il le faisait mieux que les plus savants théoriciens du monde entier, puisque, maître effectivement de tout le territoire s'étendant depuis Anvers jusqu'en Syrie et au Caucase, le Reich wilhelmien devait tout de même s'effondrer d'une façon lamentable, aussi bien économiquement que militairement, avec ses anciens alliés de la Grande Guerre, dès l'automne de 1918. La vanité des espoirs placés même dans un *Mittleuropa* élargi était ainsi prouvée d'une façon tout à fait péremptoire.

il est regrettable que, dans sa monographie sur les foires commerciales (*Die deutschen Handelsmessen*, Berlin, 1928), M. Fritz Zadow qui parle des foires de Leipzig, Kiel, Königsberg, Cologne, Breslau, Lyon, Bordeaux, Bâle, Utrecht, Gothenburg, Birmingham, Glasgow etc. ne dise rien de celle de Vienne (Autriche). Enfin, il est singulier aussi que, dans un ouvrage d'ensemble, comme son *System der Handelspolitik*, Vienne (Springer), 1928, l'économiste Josef Gruntzel rattache tout ce qu'il dit des « marchés et foires » (*Maerkte und Messen*) à ce qu'il appelle « la politique commerciale intérieure » (*innere Handelspolitik*) sans souligner suffisamment l'importance des foires pour l'essor du commerce extérieur, importance qui, à notre avis, n'a plus besoin d'être démontrée.

(10) Cf. C. Bresciani-Turroni. *Op. cit.*, p. 11. L'économiste italien s'appuie ici sur l'ouvrage de Lux intitulé : *Der oesterreichische Bruder*, Leipzig, 1916.

TROISIÈME PARTIE

DU 11 NOVEMBRE 1918
AU 17 AOÛT 1925

LIVRE PREMIER

LE TRAITÉ DE VERSAILLES
ET SES RÉPERCUSSIONS
SUR LA POLITIQUE DOUANIÈRE ALLEMANDE

CHAPITRE PREMIER

LES CONSÉQUENCES IMMÉDIATES DE L'ARMISTICE. —
LE LUXEMBOURG SORT DU ZOLLVEREIN. — LA
« FISSURE DE L'OUEST » (*LOCH IM WESTEN*).

La défaite militaire des Empires centraux était un fait accompli dès octobre 1918. Dans quelle mesure les mutineries de matelots de Kiel à partir du 3 novembre 1918 ont-elles aggravé la débâcle, en ce qui concerne plus spécialement le Reich, après l'effondrement militaire et politique de la monarchie austro-hongroise? C'est là une question qu'il ne nous appartient pas de soulever ici. Toujours est-il que l'armistice, entré en vigueur le 11 novembre 1918, a présenté, pour l'Allemagne, sur le terrain économique et douanier, comme sur les autres, tous les caractères d'une véritable capitulation.

En prévision d'une reprise toujours possible des hostilités, l'Allemagne, malgré la disette et la pénurie générale dont elle souffrait, n'était même pas libérée des entraves multiples du blocus qui, à part quelques atténuations, ne devaient prendre officiellement fin qu'en janvier 1920, lors de la mise en vigueur du Traité de Versailles.

Les économistes et les historiens allemands insistent sur le fait que les quatorze points du Président Wilson n'ont guère été pris en général pour base des stipulations économiques alors imposées au Reich (1) dont on exigeait des livraisons de bétail et de wagons à l'heure même où, sans les forces de reconstruction qui sommeillaient chez elle, l'Allemagne semblait devoir irrémédiablement sombrer dans le chaos et glisser à l'anarchie. C'est bien plutôt dans les décisions de la Conférence Économique Interalliée de Paris, qui s'est tenue du 14 au 17 juin 1916, qu'on devrait chercher les origines de l'attitude des Puissances alliées et associées en ce qui concerne la politique douanière.

(1) Cf. Theodor Plaut. *Op. cit.* Première édition, p. 141. Il est assez caractéristique de constater que le livre de l'économiste hambourgeois contient (p. 168) une reproduction textuelle de ce passage dans la deuxième édition de 1929 qui a pourtant subi d'importants remaniements ayant pour objet d'atténuer les jugements encore inspirés dans l'édition de 1924 par la psychose de la guerre et de l'inflation.

Nous avons cité plus haut les clauses essentielles des décisions qui furent alors adoptées à l'unanimité par les représentants de la France, de l'Italie, du Japon, de la Russie (2), du Portugal, de la Grande-Bretagne, de l'Australie et du Canada (3). En dehors des mesures concernant spécialement la clause de la nation la plus favorisée, la Conférence Interalliée en question envisageait, pour la continuation de la lutte sur le terrain commercial, afin d'empêcher l'Allemagne de transformer sa défaite militaire et diplomatique en une victoire économique, des mesures permanentes.

Parmi ces dernières, il est prévu que les Alliés mettront réciproquement à la disposition les uns des autres toutes leurs ressources commerciales, industrielles, agricoles et navales, pendant la période de reconstruction. Ils concluront des accords en vue d'assurer cet échange de richesses dans les conditions les meilleures et les plus opportunes. Ils se concerteront également pour mettre fin le plus rapidement possible à la concurrence déloyale qui a pu leur être faite pendant la durée des hostilités par les ressortissants des pays ennemis. Enfin, ils empêcheront ces ressortissants de s'adonner, sur le territoire des Puissances alliées et associées, à des professions intéressant la défense nationale ou d'y exploiter des industries importantes pour l'indépendance économique du pays.

Quant aux autres dispositions envisagées, il s'agissait, avant tout, d'émanciper de la tutelle économique des Empires centraux les nations des « Puissances Alliées et Associées », en leur assurant une indépendance financière, commerciale et maritime complète par rapport à leurs anciens adversaires de la guerre.

Entre Alliés, au contraire, les échanges devaient être favorisés grâce au développement du trafic maritime et terrestre et grâce à l'amélioration des relations postales ou télégraphiques. Enfin, les Alliés tendraient à l'unification des législations nationales sur les brevets, certificats d'origine, marques de fabrique, etc..., le tout pour combattre efficacement la concurrence

(2) Il convient de remarquer que si la Russie faisait, à ce moment encore, partie des « Puissances alliées et associées », les Etats-Unis d'Amérique — qui devaient seulement entrer dans le conflit mondial au printemps de 1917 — n'étaient pas représentés à la Conférence de Paris en juin 1916.

(3) Voir plus haut : Deuxième Partie, Livre II, Chapitre Premier, page 227, du présent ouvrage.

des pays jadis ennemis, c'est-à-dire d'abord et avant tout la concurrence allemande.

Il est certain qu'un esprit semblable animait les rédacteurs de la convention d'armistice ainsi que les négociateurs de la Conférence de la Paix à Paris et à Versailles, conférence au cours de laquelle furent élaborés les préliminaires du 'Traité pendant l'hiver et le printemps de 1919.

Le Reich, vaincu après une guerre de plus de quatre années, avait toutes les raisons de s'attendre à un traitement économique très rigoureux. On comprend dans ces conditions, chez un pays comme le Grand-Duché de Luxembourg qui n'avait pas pris part aux hostilités, mais qui fut l'objet d'une invasion militaire allemande absolument injustifiée, la hâte à sortir du *Zollverein*, c'est-à-dire, de la communauté douanière avec l'Allemagne désormais appauvrie et écrasée. Le produit des droits de douane prélevés par le Reich pouvait servir au paiement de réparations pour des faits de guerre dont le Luxembourg n'avait pas à supporter la responsabilité. Ces droits pouvaient, vu les circonstances, être relevés dans des proportions incompatibles avec les intérêts spécifiquement luxembourgeois. Enfin, la perspective, désormais certaine, d'une désannexion de l'Alsace et de la Lorraine au profit de la France créait, pour l'économie du Grand-Duché, un état de choses absolument nouveau, en vue duquel il convenait de s'assurer une liberté complète d'action.

Ainsi, le 1^{er} janvier 1919, au bout de soixante-dix-sept ans environ, le Grand-Duché de Luxembourg prit les mesures voulues afin de sortir du *Zollverein* allemand. Quant aux chemins de fer du réseau dit « Réseau Guillaume-Luxembourg », ils étaient déjà exploités depuis un mois, soit depuis le 1^{er} décembre 1918, pour le compte de la France, par les Chemins de fer d'Alsace et de Lorraine. En 1902, le Luxembourg avait été lié pour un demi-siècle et même davantage (4) à l'Union douanière allemande, mais il avait dû subir dans l'intervalle, à partir du 2 août 1914, une violation de sa neutralité, pourtant garantie par le Traité de Londres du 11 mai 1867. Cette violation s'aggravait du fait que les stipulations prévues par l'article 2 de l'arrangement ferroviaire de 1872 et par le Titre II du Protocole final de l'accord de 1902 pour le cas d'une mobilisation ou de l'ouver-

(4) Dans des conditions que rappelle notre Première Partie (Livre III, Chapitre Premier).

ture d'hostilités n'avaient pas été observées (5). Le Grand-Duché n'avait donc aucune raison de lier son sort, au point de vue de la politique douanière, à un pays privé de matières premières, menacé de la continuation du blocus et exposé à supporter de lourdes charges pour la réparation des dommages causés par lui, dommages dont les Luxembourgeois ne pouvaient, en aucun cas, être considérés comme responsables.

Sans attendre la conclusion du Traité de Versailles, le Grand-Duché avait donc voulu sortir du *Zollverein* par un acte de son initiative propre.

Certes, les débouchés qu'il avait eus jusqu'alors en Allemagne nécessitaient, pour le Luxembourg, une période de réadaptation. C'est pourquoi le Traité de paix prévoit, quelques mois plus tard, à l'article 268 c de ses clauses économiques, la faculté, pour le Luxembourg, de faire exporter sur le territoire douanier allemand en franchise, pendant cinq ans à partir de la mise en vigueur du traité, un certain nombre de marchandises dont la liste devait être communiquée au Reich par les Puissances alliées (6). Une mesure tout à fait similaire avait été prise pour l'ensemble de la production alsacienne-lorraine pendant la période allant du 10 janvier 1920 au 10 janvier 1925 inclusivement. Les produits d'Alsace et de Lorraine désannexés sont entrés, durant ces cinq années, en franchise absolue dans le Reich, de même que les produits luxembourgeois dont la liste avait été dûment communiquée au cabinet allemand (7).

Une autre conséquence immédiate de l'armistice de novembre 1918 au point de vue douanier a été la naissance de ce

(5) L'exposé luxembourgeois des motifs de la convention ferroviaire germano-luxembourgeoise du 11 novembre 1902 — qui, comme l'arrangement douanier, n'aurait dû expirer qu'en 1960 sans la guerre mondiale — dit en propres termes : « Le cas de mobilisation et de guerre ne constituera plus à l'avenir « un cas de force majeure ». Cf. Albert Calmes. *Der Zollanschluss des Grossherzogtums Luxemburg an Deutschland*, Luxembourg, 1919, t. II.

(6) En vue d'empêcher toute fraude qui aurait pu être fortement préjudiciable aux intérêts de l'économie allemande, l'alinéa 2 dudit article 268 c stipule que « les quantités de chaque produit qui pourront être ainsi annuellement envoyées en Allemagne ne devront pas dépasser la moyenne annuelle des « quantités envoyées au cours des années 1911 à 1913 ». Voir pour plus de détails le chapitre suivant.

(7) Après le plébiscite du 28 septembre 1919 où le peuple du Grand-Duché se prononça par 60.135 voix pour l'union douanière avec la France (contre 22.242 pour l'union douanière avec le Royaume de Belgique), le Grand-Duché de Luxembourg a été finalement rattaché, au point de vue monétaire et douanier, à la Belgique. Cependant il était alors déjà complètement sorti du *Zollverein* allemand, si bien que nous n'avons plus à nous occuper ici de cette question. Sur le développement de l'industrie luxembourgeoise postérieure-

qu'on a familièrement désigné en Allemagne sous le terme de « fissure de l'Ouest » (*Loch im Westen*). Dès le début de l'année 1919, des troupes françaises, belges, anglaises et américaines occupent toute la rive gauche du Rhin et des têtes de pont sur la rive droite. Une Commission Interalliée s'installe à Coblençe et elle a, en fait, pleins pouvoirs pour mettre en vigueur ou abroger les prohibitions d'exportation et d'importation existantes. Elle peut refuser de mettre en application dans les territoires rhénans des lois allemandes votées par le Reichstag et modifiant le régime douanier en Allemagne non occupée.

Il en résulte qu'assez rapidement, par cette immense « fissure » occidentale qui va de Kehl jusqu'à Duisbourg, des marchandises non soumises aux mêmes droits d'entrée qu'à l'intérieur du Reich pénètrent en territoire non occupé. Le seul moyen de remédier à cet inconvénient fut l'établissement, après quelques tergiversations, d'une ligne douanière intermédiaire à la frontière de la zone occupée. Mais l'unité économique de l'Allemagne était ainsi détruite. Cette frontière économique interne ramena en pratique le pays à un état de choses antérieur même à la création du *Zollverein*. Néanmoins, pour expliquer leur débâcle économique qui alla toujours en s'accroissant au cours des mois suivants, les Allemands ont insisté avec trop de complaisance sur la « fissure de l'Ouest » pour qu'il n'y ait pas eu, à notre avis, quelque exagération de leur part.

Les nécessités du ravitaillement avaient déjà provoqué, pendant la guerre, l'établissement de toute une série de contrôles intérieurs pour empêcher le trafic des denrées alimentaires de la campagne à la ville et d'un district dans l'autre sans une licence spéciale. La Société Centrale des Achats (*Zentraleinkaufsgesellschaft*) jouissait d'un véritable monopole de droit, elle avait été chargée de ce contrôle afin de veiller à ce qu'il ne fût point contrevenu aux mesures prises pour ravitailler la population, celle-ci étant soumise à un rationnement rigoureux. La Société Centrale des Achats disparaissant le 1^{er} janvier 1919, elle fut remplacée dans cette fonction par le Mandataire des Offices du

ment à l'époque où le Luxembourg a cessé de faire partie du *Zollverein* on pourra consulter avec intérêt l'ouvrage suivant : Paul Berkenkopf, *Die Entwicklung und die Lage der lothringisch-luxemburgischen Grosseisenindustrie seit dem Weltkriege*, Iéna (G. Fischer), 1925 (fascicule 5 de la collection *Schriften der volkswirtschaftlichen Vereinigung im rheinisch-westfälischen Industriegebiet*). Mais la question sort un peu du cadre que nous avons dû nous tracer pour le présent travail.

Reich pour l'importation de denrées alimentaires et de fourrages (*Beauftragter der Reichseinfuhrstellen fuer Lebens- und Futtermittel*).

L'histoire détaillée de cet organisme nouveau ne se rattache pas à la politique douanière proprement dite, elle constitue un chapitre à part dans l'histoire de l'économie dirigée en Allemagne au cours et au lendemain des hostilités. On doit, d'ailleurs, constater que cette histoire a été écrite d'une façon assez complète par M. Ernst Gruenfeld au début de son étude sur le contrôle du commerce extérieur allemand. C'est donc à cette étude que nous renvoyons (8).

Bornons-nous à constater, au seul point de vue qui nous intéresse ici, celui de « la fissure de l'Ouest », susceptible de détruire, affirmait-on, l'équilibre douanier en Allemagne, qu'à partir d'août 1919 le contrôle des importations en provenance des territoires occupés et à destination de l'Allemagne de l'intérieur fonctionnait sans la moindre lacune, en apparence du moins, sur toute la ligne du Rhin, depuis les environs de Bâle jusqu'à la frontière hollandaise (9). Néanmoins les possibilités de fraude étaient nombreuses, puisqu'un économiste comme M. E. Gruenfeld rappelle que la prime d'assurance contre la confiscation par les autorités allemandes chargées du contrôle n'était que de 2 %. Il en conclut que 98 % au minimum des marchandises expédiées de la zone d'occupation en Allemagne non occupée réussissaient à franchir cette barrière peu redoutable et atteignaient donc leurs destinataires sans avoir acquitté les droits de douane en vigueur.

L'existence de la « fissure de l'Ouest » constituait, évidemment, une prime à la fraude à l'heure où, par suite de la dépression qu'avait occasionnée la défaite, les ressorts moraux s'étaient partout relâchés dans l'Allemagne révolutionnaire. Mais il faut en arriver à la conclusion du Traité de Versailles pour que les Allemands mesurent exactement l'étendue du désastre économique qui aurait nécessité, de leur part, une refonte complète de la politique douanière, si les stipulations elles-mêmes du Traité de paix ne s'y étaient pas momentanément opposées.

(8) Ernst Gruenfeld, *Die deutsche Aussenhandelskontrolle (Die Politik der Sperren)*, Bonn et Leipzig, 1922. Fascicule 2 des *Bonner Staatswissenschaftliche Untersuchungen*.

(9) Theodor Plaut, *Op. cit.* : Première édition (1924), p. 127; Deuxième édition (1929), p. 158.

CHAPITRE II

LES QUESTIONS DOUANIÈRES
ET L'APPLICATION DU TRAITÉ DE PAIX

C'est presque devenu un lieu commun en Allemagne que d'insister sur les répercussions néfastes, voire catastrophiques, de l'ensemble des clauses du Traité de Versailles (1) sur l'économie du Reich. Après la guerre elle-même qui enlevait au pays près de deux millions d'hommes jeunes et vigoureux, la cession définitive aux Alliés de territoires libres de toutes charges comme la Posnanie, un des principaux réservoirs de céréales panifiables, la Lorraine du Bassin de Thionville, complément nécessaire de la métallurgie de la Ruhr, l'Alsace, centre le plus prospère des industries textiles et siège de mines de potasse qui, bien qu'exploitées selon un système volontairement réduit, conféraient avant la guerre à l'Allemagne une espèce de monopole, la perte du port de Dantzig et la perspective de devoir renoncer également à une grande partie au moins des charbonnages de Haute-Silésie, ainsi qu'à Memel, enfin le détachement de la Sarre, pour quinze années, du système douanier allemand, tout cela n'avait pu qu'augmenter le désarroi considérable où se trouvaient les Allemands à la fin de 1919 (2).

Ainsi qu'on l'a souvent fait remarquer, perdre environ 7 millions d'habitants sur 67 millions, plus de 60.000 kilomètres carrés sur 540.000, 10.000 kilomètres de voies ferrées, sans parler des livraisons de matériel roulant, devoir abandonner à ses anciens adversaires toutes les grosses unités de sa flotte de commerce, constitue déjà en soi une catastrophe économique grave pour un pays important. Mais, comme l'a fort bien indiqué M. Gaston Raphaël dans son livre sur *L'Industrie*

(1) Signé le 29 juin 1919, après que l'Assemblée nationale allemande l'eut approuvé par 237 voix contre 138, ratifié et entré en vigueur le 10 janvier 1920.

(2) Pour plus de détails, nous renvoyons au texte lui-même du Traité, texte dont il sera question plus loin.

allemande, « une simple opération arithmétique ne permettrait pas ici de saisir toute l'importance des pertes subies » (3). La collaboration systématiquement organisée entre la Ruhr, la Lorraine et le Luxembourg s'effondrait, le monopole allemand des potasses prenait fin, la perspective de voir les organismes économiques de Haute-Silésie déchirés en deux par une nouvelle frontière, tout cela paralysait sans doute les énergies à un degré qu'il est impossible d'évaluer en chiffres. L'Allemagne de 1913-1914 était, certes, assez prospère et assez riche pour supporter sans danger mortel pour son économie une soustraction de substance assez importante. Mais la guerre mondiale l'avait beaucoup affaiblie elle aussi. Encore une fois, il ne s'agissait pas, dans le Traité de Versailles, d'une simple soustraction. Par un ensemble de dispositions territoriales et de clauses maritimes, le Reich demeurerait atteint, et cela dans tous ses points les plus vulnérables; c'était toute la structure économique dont on avait été si fier qui se trouvait menacée et même remise en question.

Ce résultat était déjà atteint, même abstraction faite des clauses proprement économiques du Traité. Or, loin d'apporter des atténuations ou des allègements à la condition du vaincu, les clauses en question étaient, on le sait, fort rigoureuses, elles aussi. Sans doute, il faut se garder d'exagérer comme le font si volontiers à ce propos les Allemands (4). La reprise économique constatée chez eux entre 1920 et 1925, pour ne prendre que ces deux années comme points de comparaison, a montré que les appréhensions conçues par les vaincus de 1919-1920 au milieu de la psychose de la défaite étaient loin d'être fondées.

(3) Gaston Raphaël. *L'Industrie allemande; sa récente évolution*. Paris (Flammarion), 1928.

(4) On trouvera un exemple de ces exagérations entre beaucoup d'autres dans W. Gerloff. *Deutsche Zoll-und Handelspolitik*. Leipzig (Gloekner), 1920, où l'économiste allemand écrit textuellement à l'époque même de la mise en vigueur du Traité de Paix : « *So tritt der deutsche Handel, aller Hilfsmittel bar, aller Stuetzpunkte beraubt in den Frieden. Und nicht nur dies. Dem gedrosselten, in seiner Entwicklung um ein halbes Jahrhundert zurueckgeworfenen deutschen Handel ist auch in dem friedlichen Wettbewerb auf dem Weltmarkt die Gleichberechtigung noch in weitgehendem Masse versagt worden* » (Ainsi, le commerce allemand entrerait dans la paix, privé de toutes ses ressources, dépouillé de tous ses points d'appui. Mais on ne se bornait pas à cela. A ce commerce de l'Allemagne étranglé, rejeté en arrière d'un demi-siècle dans son développement l'égalité des droits était encore refusée, dans une large mesure, pour la concurrence pacifique sur le marché mondial).

Mais pour en revenir à la situation créée dès le milieu de 1919 par le traité lui-même, les dispositions arrêtées à Versailles dans le domaine spécifiquement commercial permettaient-elles à l'Allemagne de se replier sur elle-même, lui permettaient-elles, dans un sursaut d'énergie, d'adapter sa politique douanière nouvelle à une situation générale modifiée de fond en comble? Si l'on se pose cette question, on est bien obligé d'y répondre par la négative. Dans cet ordre d'idées, les entraves et les chaînes de Versailles sont, pour la plupart, tombées depuis; cela nous laisse d'autant plus de liberté pour en tenter ici l'analyse en pleine objectivité.

A vrai dire, les clauses proprement douanières de ce Traité de paix ne sont pas très nombreuses. Dans la partie X (clauses économiques, entre seulement en ligne de compte la Section I (Relations commerciales), c'est-à-dire les articles 264 à 281 du Traité : 18 articles, par conséquent, sur un total de 440. Et encore les chapitres II, III et IV de la première section (articles 271 à 279) sur la navigation, la concurrence déloyale ou le traitement des ressortissants des Puissances alliées et associées ne nous intéressent-ils qu'indirectement pour le régime douanier du Reich entre 1920 et 1925.

Abordons donc l'examen de la « réglementation des taxes et restrictions douanières » ainsi que des « clauses générales ». Les articles 264 à 267 inclusivement établissent un nouveau régime non réciproque de la clause de la nation la plus favorisée, régime conçu pour fonctionner à l'avantage exclusif des Puissances alliées et associées et constituant « par conséquent » une charge unilatérale pour le Reich. Les marchandises de l'un quelconque des Etats alliés importées en Allemagne ne pourront être soumises à des charges ou droits autres ou plus élevés que ceux auxquels sont soumis « les mêmes marchandises... d'un autre « quelconque desdits Etats ou d'un pays étranger quelconque ». C'est ainsi que l'on a vu surgir cette clause proprement tarifaire (article 264, alinéa 1). L'alinéa 2 du même article prévoit, en effet, des dispositions similaires en matière de restrictions à l'importation. Quant à l'article 265, il interdit à l'Allemagne de se servir de moyens indirects (procédure douanière, méthodes de vérification ou d'analyse) pour tourner l'article 264 et pour aboutir d'une façon détournée au résultat qu'on voulait écarter, à savoir, une diffé-

renciation au détriment de l'ensemble des Puissances alliées et associées ou de l'une d'entre elles en particulier.

L'article 266 (alinéas 1 et 2) est exactement parallèle à l'article 264 (alinéas 1 et 2) et il contient des mesures tout à fait semblables pour les droits à l'exportation (alinéa 2). Cet article, qui aurait été, semble-t-il, d'une application plutôt rare pendant la période antérieure à 1914 prenait, au contraire, une importance de premier ordre à l'heure où les prohibitions d'exportation étaient devenues au moins aussi nombreuses en Allemagne que les prohibitions d'importation et où le contrôle général du commerce extérieur, dont nous aurons à parler dans les chapitres suivants, allait être organisé sur une très large échelle.

Enfin, l'article le plus essentiel de ce chapitre du Traité de Versailles est, sans aucun doute, l'article 267 que nous reproduisons ci-après :

« Toute faveur, immunité ou privilège concernant l'importation, l'exportation ou le transit de marchandises qui serait concédé par l'Allemagne à l'un quelconque des Etats alliés ou associés ou à un autre pays étranger quelconque sera simultanément et *inconditionnellement*, sans qu'il soit besoin de demande ou de compensation, étendu à tous les Etats alliés et associés. »

Nous avons souligné à dessein dans le texte le mot *inconditionnellement*. En effet, l'expérience faite au cours du demi-siècle qui avait précédé avec l'article 11 du Traité de Francfort n'avait pas été entièrement perdue pour les Alliés. La clause réciproque de la nation la plus favorisée s'était révélée, à plusieurs reprises, dans son fonctionnement pratique, comme une gêne pour le pays vainqueur, en l'espèce l'Allemagne. Pour y remédier certains économistes allemands d'avant-guerre avaient déjà suggéré qu'on aurait pu interpréter la clause de l'article 11 du Traité de Francfort dans le sens donné par les Américains à la clause douanière dite de réciprocité. La réciprocité, ce n'est, en effet, que la clause de la nation la plus favorisée, sous condition, dans chaque cas particulier, d'avantages compensateurs pour le pays qui y consent au profit d'un autre Etat. C'est sans doute pour couper court à tout essai d'interprétation semblable que les mots « *inconditionnellement* » et « sans qu'il soit besoin de compensation »

ont été ajoutés par les rédacteurs du Traité de Versailles, étant entendu que la clause ainsi imposée était unilatérale et qu'en ce qui les concernait les Puissances alliées et associées ne prenaient aucun engagement du même ordre vis-à-vis du Reich. Quant aux termes « simultanément » et « sans qu'il soit besoin de demande » on peut y voir, en quelque sorte, des « clauses de style », l'essence même de la « clause de la nation la plus favorisée » ayant toujours consisté dans le fait qu'elle entre en jeu automatiquement sans aucune signification ou notification préalable.

L'ensemble des dispositions des articles 264 à 267 du Traité a-t-il vraiment l'importance qu'y attachaient ceux qui ont conçu les dits articles? Nous ne le pensons pas. Mais s'il en a été ainsi, ce fut pour des raisons encore absolument imprévisibles au printemps de 1919.

Tout en imposant à l'Allemagne vaincue des conditions économiques fort dures, les Alliés voulaient s'y assurer des débouchés. Jusqu'à un certain point, il y avait là une véritable contradiction. En effet, il est bien évident que dans la mesure où le consommateur allemand verrait diminuer son pouvoir d'achat, il ne serait pas en état d'acquérir des articles de luxe ou même de payer les denrées de première nécessité qu'il devrait importer obligatoirement, en vue de remédier à la disette générale de marchandises. Or, les Alliés qui voulaient s'assurer en Allemagne les avantages de ce qu'on a pu appeler « la porte ouverte » ont vu s'élever, vis-à-vis de leurs marchandises, une barrière beaucoup plus efficace que celle des droits protecteurs plusieurs fois relevés en raison de l'énorme dépréciation du mark-papier.

Comme nous le ferons observer dans les prochains chapitres, ce développement n'en était encore qu'à ses débuts au moment où s'ouvraient les négociations qui ont abouti au Traité de Versailles. L'Allemand pendant l'époque de l'inflation a été, de toute nécessité, pour le commerce des Alliés, un mauvais client et encore plus un mauvais payeur. On pourrait donc se demander s'il valait la peine de s'assurer la clientèle allemande au moyen de dispositions qui dérogent, jusqu'à un certain point, aux principes généraux de l'indépendance et de la souveraineté des peuples.

Faut-il en conclure que les articles 264 à 267 du Traité de

Versailles aient été absolument inopérants? Nous ne le croyons pas non plus. La portée négative de ces articles était énorme. Appliquées, comme nous allons le voir plus loin (article 280), les clauses dont il s'agit, du fait seul de leur existence, étouffaient, en quelque sorte dans l'œuf, toute tentative pour constituer contre les anciens Alliés le bloc économique des pays vaincus. Or, il nous suffit de renvoyer à la partie précédente (5) pour rappeler rapidement que c'est dans le sens d'une politique généralisée des droits préférentiels pour les Puissances centrales que les économistes allemands, après avoir en général écarté la chimère du *Mitteuropa* de Friedrich Naumann, essayaient d'orienter toute la politique douanière de leur pays.

Puisque, aux termes de l'article 267, « toute faveur, immunité ou privilège qui serait accordé par l'Allemagne... à un « pays étranger quelconque » serait, « simultanément... étendu « à tous les Etats alliés et associés », toute politique de droits préférentiels, en faveur, par exemple de l'Autriche, de la Hongrie ou de la Bulgarie, sous prétexte qu'ils s'étaient joints au Reich pendant la guerre, devenait une impossibilité absolue.

Il est, toutefois, bien évident, qu'un régime de caractère aussi exceptionnel ne pouvait être prolongé indéfiniment. L'article 11 du Traité de Francfort avait bien montré, dans le passé, quels inconvénients présentait, à cet égard, toute stipulation conçue comme une clause perpétuelle. Ce régime étant surtout, pour les Puissances alliées, un régime de défense, il fallait le maintenir pendant le temps strictement nécessaire pour rendre ensuite à l'Allemagne vaincue sa liberté douanière absolue le jour où un système de contrainte aurait cessé d'avoir sa raison d'être. C'est ce que devait prévoir, dans les « Clauses générales » du chapitre V de la même section du Traité, l'alinéa 1 de l'article 280. Il y est dit textuellement :

« Les obligations imposées à l'Allemagne par le chapitre « premier ci-dessus (6)... cesseront d'être en vigueur cinq « ans après la mise en vigueur de la date du présent Traité,

(5) Voir notre chapitre sur le resserrement des relations économiques entre l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie, p. 231 à 248 du présent ouvrage (Deuxième Partie, Chapitre II du Livre II).

(6) Il s'agit du Chapitre premier de la Section I de la Partie X (Articles 264 à 270 inclusivement du Traité de Versailles).

« à moins... que le Conseil de la Société des Nations décide, »
 « douze mois au moins avant l'expiration de cette période, que »
 « ces obligations seront maintenues pour une période sub- »
 « séquente avec ou sans amendement. »

On sait que la date de la mise en vigueur du Traité de Versailles, date très importante à cause des délais qui ont commencé à courir à partir de ce jour, fut le 10 janvier 1920.

Notons immédiatement que le Conseil de la Société des Nations n'ayant pas cru devoir, avant le 10 janvier 1924, faire usage de la faculté qui lui était reconnue par l'article 280, alinéa 1, du Traité de Versailles, l'Allemagne allait recouvrer sa liberté complète dans le domaine douanier à partir du 10 janvier 1925.

Avec une certaine ingénuité, des économistes allemands, comme Theodor Plaut, ajoutent qu'on fut surpris en Allemagne de voir le Conseil de la S. D. N. laisser passer ce délai sans prolonger d'une façon quelconque la dépendance de l'Allemagne au point de vue économique, telle qu'elle résultait de la clause de la nation la plus favorisée accordée aux Puissances alliées et associées sans aucune espèce de compensation (7). Il est extrêmement probable que le Conseil de la Société des Nations a regardé les avantages problématiques de cette mesure d'exception — qui fut d'ailleurs, toujours conçue comme une mesure tout à fait transitoire — comme largement compensés par ses graves inconvénients.

A partir de 1925, au point de vue douanier tout au moins, l'Allemagne n'a plus eu l'occasion de se poser en victime. Les nécessités de la reconstruction économique internationale exigeaient qu'on lui reconnût, tôt ou tard, la liberté commerciale à laquelle ne peut guère renoncer un pays indépendant et souverain.

L'article 268 du Traité dont nous avons déjà dit un mot à propos du Luxembourg (8) prévoyait un régime de transition pour une période de trois années à partir de la mise en vigueur du traité (soit du 10 janvier 1920 au 10 janvier 1923) en ce qui concerne les territoires polonais ayant fait avant la guerre partie de l'Allemagne (§ b), pour une période de cinq années

(7) Theodor Plaut. *Op. cit.* Première édition, p. 151, Deuxième édition, p. 178.

(8) Voir notre Partie III. Livre premier, Chapitre premier, page 266.

(soit du 10 janvier 1920 au 10 janvier 1925) en ce qui concerne les territoires alsaciens et lorrains réunis à la France ainsi que pour le Grand-Duché de Luxembourg (§ *a* et *c*). Pendant ce laps de temps, l'entrée en franchise dans le Reich est prévue pour les produits en provenance de ces différents territoires (9).

C'est là encore une concession sans réciprocité faite au seul avantage de régions arrachées à l'Allemagne, désannexées ou définitivement sorties du *Zollverein* allemand. La nature et la quantité des produits susceptibles de bénéficier de cette franchise sont tout simplement notifiés au gouvernement du Reich qui, à cet égard, n'a pas voix au chapitre, d'où nouvelle restriction à sa souveraineté douanière. Sans doute, est-il stipulé, dans les trois cas (§ *b*, *a* et *c* de l'article 268) que « les quantités de chaque produit qui pourront être ainsi envoyées annuellement en Allemagne ne pourront dépasser la moyenne annuelle des quantités envoyées au cours des années 1911 à 1913 » (10). Mais comme, en l'absence de tout cordon douanier entre ces territoires et l'Allemagne d'avant-guerre, il était assez difficile d'évaluer, sur la base de statistiques sûres, cette moyenne des années 1911 à 1913, il y avait là de nouveau une source possible d'abus que les économistes allemands n'ont pas manqué de signaler. Il ne semble pas que, malgré des évaluations nécessairement arbitraires, l'économie du Reich en ait beaucoup souffert, vu que, à part l'année 1924, elle fut très protégée contre l'invasion de produits étrangers par la dépréciation de la monnaie allemande elle-même. N'empêche qu'il y eut peut-être là une possibilité d'élargir la « fissure de l'Ouest » dont nous parlions et de créer également, au moins pendant les trois années 1920,

(9) Le même délai de cinq années, à dater de la mise en vigueur de la paix, pour la franchise d'importation en Allemagne des produits de provenance sarroise est aussi stipulé par le Traité de Versailles. Mais ce n'est pas dans les clauses proprement économiques du Traité, c'est dans les « Clauses politiques européennes », au § 31, alinéa 4 de l'Annexe relative au Bassin de la Sarre, qu'il faut aller chercher cette disposition. Une autre différence est que, contrairement à ce qui s'est passé pour l'Alsace-Lorraine et le Luxembourg, il y a eu, en l'espèce, une certaine réciprocité dans ce sens que, pendant le même laps de temps (la période de cinq années s'étendant du 10 janvier 1920 au 10 janvier 1925), « l'importation d'Allemagne sur le territoire du Bassin des articles destinés à la consommation locale... » a été « libre de droits de douane ».

(10) On a repris, en sens inverse, en 1919, une stipulation du Traité de Francfort de 1871.

1921 et 1922, une fissure correspondante à l'Est (*Loch im Osten*). D'ailleurs, les difficultés où se débattait alors l'économie polonaise n'ont certainement pas permis à la Pologne d'abuser outre mesure de la situation ainsi créée.

Plus graves paraissent avoir été jusqu'à un certain point, les dispositions des articles 269 et 270. D'abord, pour des raisons psychologiques. La clause de la nation la plus favorisée ne jouait que par voie de conséquence. Elle n'entravait que d'une façon indirecte la liberté du législateur ou du négociateur allemand, faisant automatiquement profiter les pays alliés et associés des avantages qui pourraient être consentis à d'autres Etats. L'article 269 (premier alinéa) prévoyait, au contraire, une interdiction absolue faite à ce législateur de relever les tarifs douaniers pour une période de six mois à partir de la mise en vigueur du Traité de Paix. Pendant les six mois en question, les droits de douane ne pouvaient (quand il s'agissait des produits des pays alliés), être rendus supérieurs « aux taxes les plus favorables qui étaient en application pour les importations allemandes le 31 juillet 1914 ».

Comme le traité de paix ne devait être mis en vigueur que le 10 janvier 1920, cette mesure consistait, au fond, à paralyser, pour plus d'une année, toute la politique tarifaire allemande, de juin 1919 à juillet 1920. La précaution n'était peut-être pas superflue. Malgré les ravages matériels causés par la disette et le blocus, on devait s'attendre, de la part de l'Allemagne, à une espèce de riposte économique désespérée qui aurait consisté à fermer ses marchés au commerce des Alliés dès le lendemain de la signature de la paix au moyen d'un relèvement général du tarif, relèvement qui aurait érigé immédiatement une barrière infranchissable en dépit du fonctionnement de la clause de la nation la plus favorisée. Mais c'était plutôt là une crainte théorique, le souci de se ravitailler restant, pour les Allemands, pendant les premiers temps de la période d'après-guerre, beaucoup plus impérieux que celui d'empêcher des importations superflues.

Quant au deuxième alinéa du même article 269, il stipulait un régime de faveur pour les produits provenant de pays alliés et faisant partie de la première catégorie, section A, du tarif douanier allemand de 1902. Nous avons étudié les

différentes catégories de ce tarif dans le plus grand détail (11). On se souvient que la section A de la catégorie en question comprend les produits de l'agriculture et de l'horticulture (Positions 1 à 73 du tarif : céréales, légumes secs, semences, matières premières végétales, plantes potagères, fleurs, fruits, denrées coloniales, etc.). Il est caractéristique que l'article en question du traité s'applique aussi aux vins de toute espèce (Position 180 du tarif allemand), aux diverses huiles végétales (Positions 166 à 171 du tarif allemand), à la soie artificielle (Position 394 du tarif), ainsi qu'à la laine lavée ou dégraissée (Positions 413 à 416 du tarif). Le régime de faveur dont il s'agit consistait en une interdiction d'augmenter les droits et taxes sur les différents produits que nous énumérons ci-dessus, mais cela non seulement pour six mois comme en ce qui concerne l'ensemble des positions du tarif, mais « pendant une seconde période de trente mois après l'expiration des six premiers mois ». Cela revient à dire que l'Allemagne était empêchée de relever ses tarifs pour toutes les positions énumérées jusqu'à la date du 10 janvier 1923.

Le développement rapide de la dépréciation monétaire a, d'ailleurs, empêché la question de devenir très actuelle. Il se peut que quelques exportateurs français, italiens et portugais aient tiré de cette mesure d'éphémères avantages pour écouler sur le marché allemand leurs fruits, leurs huiles ou leurs vins. Dans le cas du Portugal, un conflit s'est même produit. L'Allemagne, dans son désir d'éliminer les importations de luxe, avait voulu interdire l'entrée sur son territoire des vins de dessert. Bien que l'article 269 n'ait parlé que de taxes imposées, et non point d'une interdiction générale d'importation, il a été interprété dans le sens que l'Allemagne a dû admettre un certain contingent de vins portugais de dessert. Or, il se peut que cela ait occasionné des sorties de devises pour des fins non strictement indispensables au ravitaillement du pays. Les économistes d'outre-Rhin en profitent pour se plaindre des conséquences du Traité de Versailles avec une amertume que ne justifie, semble-t-il, à aucun degré, le cas spécial des vins portugais (12).

(11) Voir le Livre III de la Première Partie du présent ouvrage.

(12) Cf. Theodor Plaut, *Op. cit.* Première édition (1924), pages 155 et 156. La façon dont M. Plaut évoque la fable : *Le Loup et l'Agneau*, pour comparer

L'article 270 du Traité renfermait des dispositions extrêmement redoutables, du point de vue d'un Reich unitaire, pour l'indépendance économique des territoires rhénans. Nous avons vu, dans le précédent chapitre, que l'existence de ce qu'on appelait la « fissure de l'Ouest » amena l'Allemagne non occupée à instituer, à partir d'août 1919, à la frontière de la zone d'occupation, un système de contrôle des marchandises expédiées qui ne différait guère d'un cordon douanier intérieur.

Or, l'article 270 en question porte que les Puissances alliées « se réservent d'appliquer à ces territoires (aux territoires allemands occupés par les troupes alliées) un régime douanier spécial, tant en ce qui touche les importations que les exportations ». La seule restriction faite est la suivante : « dans le cas où ces mesures leur paraîtraient (c'est-à-dire paraîtraient aux dites puissances) nécessaires pour sauvegarder les intérêts économiques des territoires occupés par leurs troupes ». Nous signalons qu'ici le pronom « leur » est essentiel. D'ailleurs, le texte anglais du Traité de Versailles contribuerait encore à préciser, si besoin était : « in the event of such a measure being necessary in their opinion in order to safeguard the economic interests of the population... ». Les mots *in their opinion* ne laissent pas le moindre doute. Certes, ce sont les intérêts économiques de la seule population rhénane qui devront être invoqués ou mis en avant. Mais les Puissances alliées qui peuvent devenir aussi les concurrentes commerciales du Reich dans certaines branches de la production auront seules à juger desdits intérêts. Elles décideront en dernier ressort si des mesures douanières spéciales s'imposent ou non et si le régime des douanes sur la rive gauche du Rhin doit être assimilé à ce qu'il a été, par exemple, pendant une période de quinze ans, dans le Territoire de plébiscite de la Sarre (1920-1935) (13).

La différence consiste néanmoins dans le fait qu'il s'agit

l'Allemagne à l'agneau et le Portugal au loup, aurait quelque chose de tout à fait comique, si l'on ne sentait pas à un tel degré l'intention de parti pris, toujours regrettable chez un homme de science. Dans tous les cas, l'auteur a été fort bien inspiré en supprimant complètement ce passage de la deuxième édition de son livre (1928).

(13) A vrai dire, il y a eu dans la Sarre trois systèmes appliqués tour à tour selon la formule du spécialiste le plus compétent, M. R. Capot-Rey : système des deux portes ouvertes (1920-1925), de la porte fermée en principe du côté allemand (1925 à 1927 ou 1928), de la porte largement entr'ouverte à la frontière germano-sarroise (1928-1935). Cf. R. Capot-Rey. *La Région industrielle sarroise*. Paris (Berger-Levrault), 1934, p. 53 et suivantes.

d'une simple éventualité, alors que la séparation douanière d'avec le Reich dans la Sarre, pendant toute la période de préparation du plébiscite sarrois, est fondée sur le texte même du § 31, alinéa 1 de l'Annexe au Traité de paix relative au régime sarrois, texte sur lequel ni la Commission de Gouvernement, ni le Conseil de la Société des Nations n'ont eu à revenir. L'alinéa 1 du § 31 débute comme suit : « *Le Territoire du Bassin de la Sarre... sera soumis au régime douanier français* » (14).

Il est résulté de l'ensemble des dispositions relatives au régime douanier sarrois que du 10 janvier 1920 au 10 janvier 1925 une brèche resta ouverte dans la muraille douanière élevée entre la France et le territoire douanier allemand; par le Bassin de la Sarre les marchandises d'outre-Rhin auraient pu pénétrer chez nous sans acquitter les droits d'entrée, si nous n'avions pas pris la précaution de limiter l'importation en France des produits sarrois fabriqués avec des matières premières provenant du reste de l'Allemagne. Mais puisque l'importation en franchise dans le Reich était garantie, d'autre part, aux producteurs sarrois et que, par mesure de réciprocité, la Sarre restait ouverte aux produits allemands pendant les cinq années de la période de transition, on peut dire que le Bassin de la Sarre a joui de tous les avantages du libre échange, aussi bien du côté de l'Allemagne que du côté de la France jusqu'au 10 janvier 1925 inclusivement (15).

A ce régime des deux portes ouvertes, si avantageux à tous égards, devait succéder — en théorie tout au moins —, à

(14) Il convient de noter que, pour les autres territoires de plébiscite (Haute-Silésie, Allenstein, Marienwerder, Slesvig), aucune disposition n'avait été prévue par le Traité en vue de leur donner un régime douanier différent de celui qui existait dans le reste de l'Allemagne. Voir : Traité de Paix signé à Versailles le 29 juin 1919 entre les Puissances alliées et associées et l'Allemagne, article 88 et son annexe, articles 94 à 97, articles 109 à 114.

(15) En ce qui concerne l'aspect commercial et douanier de la question sarroise il importe de se référer avant tout au travail essentiel de :

Robert Capot-Rey. *La région industrielle sarroise*. Paris (Berger-Levrault), 1934, p. 531 à 536, d'une part, et p. 575 à 599, d'autre part.

Il convient de compléter cette documentation par quelques-uns des nombreux livres et articles écrits sur la Sarre tant en Allemagne qu'en France entre 1920 et 1935.

Citons notamment : l'atlas allemand que vient de publier la maison d'édition Perthes à Gotha, *Saaratlas* 1934, par Hermann Overbeck et G.-W. Sante (Les études économiques de M. H. Overbeck dans l'Introduction sont remarquables);

un ouvrage allemand d'ensemble : *Lebensfragen der Saarlwirtschaft* (avec la collaboration de R. Martin, W. Cartellieri, A. Luetke, H. Roehling, A. Wagener, L. Wentzel, M. Braun, L. Kreutz, P. Keuth, etc...), Sarrebruck, 1929;

partir de cette date, un régime de « porte fermée » à la frontière germano-sarroise. Mais le Reich commence par accorder aux exportateurs sarrois le moratoire des droits d'entrée dus par eux pour les marchandises qu'ils expédient dans les autres parties de l'Allemagne. Ensuite commencent de longues et complexes négociations entre la France et l'Allemagne au sujet du régime douanier de la Sarre. Ces négociations aboutissent à des accords partiels en 1926 et 1927, puis à un accord à peu près définitif le 23 février 1928.

Mais ces dates suffisent à indiquer qu'il s'agit là d'une période sortant du cadre que nous avons cru devoir nous tracer pour le présent travail. Mentionnons seulement d'une façon très succincte que la suppression du cordon douanier à la frontière franco-sarroise n'a pas nécessairement entraîné la séparation économique complète entre la Sarre et le reste du Reich où les produits sarrois furent admis soit en franchise absolue soit à un tarif extrêmement réduit. Au système de la « porte fermée » qui fut à peine appliqué succéda très vite, à la frontière germano-sarroise, celui de la « porte largement entr'ouverte ».

En ce qui concerne la Rhénanie, vu le caractère interallié de l'occupation rhénane, il était évidemment assez peu vraisemblable de voir les Puissances alliées, par le moyen d'organes tels que le Conseil Suprême ou le Conseil des Ambassadeurs, adopter en faveur de la France des mesures qui auraient pu présenter le caractère d'avantages économiques unilatéraux. Il n'a été fait usage de l'article 270 du Traité qu'avec réserve et discrétion, lorsque l'attitude elle-même des Allemands dans le Reich non occupé y a contraint les Puissances participant à l'occupation. N'empêche qu'une pareille éventualité, surtout à une époque où le séparatisme rhénan était loin d'être complètement abattu, constituait, jusqu'à un certain point, une

une étude allemande spécialement consacrée au plébiscite du 13 janvier 1935 et à ses conséquences :

Viktor Bruns. *Die Volksabstimmung im Saargebiet*. Berlin (C. Heymann), 1934; trois ouvrages français, à savoir :

A. Marvaut. *Le Territoire de la Sarre, son évolution économique et sociale*. Paris, 1924.

J. Priou. *Le Territoire de la Sarre*. Deuxième édition. Nancy, 1923.

R. Reitter. *Le Problème sarrois*. Strasbourg, 1932.

On peut consulter aussi les articles de M. A. Fribourg (point de vue français) dans *L'Esprit international* d'octobre 1934, p. 546 à 564, et de M. H. Roehling (point de vue d'un Sarrois partisan du retour à l'Allemagne) dans *L'Esprit international* de janvier 1935, p. 72 à 84, les chroniques de M. L. Joxe dans *L'Europe Nouvelle* sur la Sarre et la Société des Nations, etc...

menace pour l'unité douanière allemande et cette menace ne devait commencer à perdre son caractère aigu qu'à partir de l'application du Plan Dawes à la fin de 1924.

Enfin, l'article 281 qui termine le Chapitre V de la Section 1 sur les « Clauses générales » a souvent été regardé à tort comme mettant l'Allemagne au rang des pays qui ne jouissent plus de « l'égalité des droits ». Mais rien ne paraît autoriser cette interprétation tendancieuse. L'article en question est libellé comme suit :

« Si le Gouvernement allemand se livre au commerce international, il n'aura, à ce point de vue, ni ne sera considéré avoir aucun des droits, privilèges et immunités de la souveraineté. »

M. Theodor Plaut, qui ne peut en aucun cas être suspecté à cet égard de partialité, fait justice de cette interprétation manifestement inexacte, quand il rapporte dans la deuxième édition de sa *Deutsche Handelspolitik* (16), l'entretien qu'il a eu avec M. Kurt Rosenbaum, lequel se trouvait à Paris pendant les négociations qui ont précédé la signature du Traité de Versailles. Il ne s'agissait nullement, affirme M. Rosenbaum, de faire de l'Allemagne un Etat inférieur, un Etat de deuxième ordre, de la « dégrader » en quelque sorte au point de vue de la liberté économique et commerciale. Par conséquent, M. Plaut est assez éloigné de l'impartialité scientifique, lorsqu'il parle dans sa première édition d'« affreuse brutalité » et qu'il reproduit dans sa deuxième édition, à propos de l'article 281, ce terme tout en l'appliquant à l'ensemble du Traité de Versailles (17). M. Rosenbaum motive de la façon suivante les dispositions prises par le Traité à l'égard du Gouvernement allemand pour le cas où ce gouvernement se livrerait lui-même au commerce international. En 1919, alors que de nombreuses tentatives de socialisation se développaient de l'autre côté du Rhin, on pouvait envisager avec beaucoup de vraisemblance la création, dans le Reich, d'un monopole du commerce extérieur au profit du gouvernement allemand, un peu sur le modèle de celui qui se constituait, à

(16) Cf. Theodor Plaut. *Op. cit.* Deuxième édition (1929), p. 108, en note.

(17) Il convient de comparer, à cet égard, dans l'ouvrage souvent mentionné de M. Plaut les pages 140-141 de la première édition (1924) avec la page 168 de la deuxième édition (1929) où, sous l'influence de M. Kurt Rosenbaum, M. Theodor Plaut retire, en partie, au bas de la page, ce qu'il a l'imprudence de maintenir dans le texte même de son livre sur la politique douanière.

la même époque, au profit du gouvernement soviétique russe en U. R. S. S. C'est pour cette éventualité que l'article 281 du Traité de Versailles aurait été rédigé, il ne faudrait donc nullement y voir l'expression d'un brutal dédain ou mépris (*hoehnische Brutalitaet*), vis-à-vis d'un gouvernement allemand qui aurait centralisé tout le commerce extérieur du Reich.

Tel est, avec ses faiblesses et ses lacunes, l'ensemble du système que le Traité de Versailles avait conçu pour empêcher l'Allemagne de prendre, dès 1919 ou 1920, des représailles douanières et pour assurer aux territoires détachés de l'ancien Empire Allemand une transition économique appropriée. La plupart des techniciens d'outre-Rhin rendent le Traité de paix responsable des catastrophes économico-financières qui devaient encore fondre sur le Reich au cours des années suivantes.

Les plus modérés d'entre eux vont jusqu'à qualifier de « camisole de force » (*Zwangsjacke*) l'ensemble des dispositions prises en matière commerciale et douanière à Versailles et mises en vigueur à partir du 10 janvier 1920, dispositions que nous venons d'analyser plus haut. Il y a là beaucoup d'exagération.

Par contre, il est impossible de donner tout à fait tort à ces économistes quand ils voient, dans les idées des négociateurs de Versailles, l'expression d'une espèce de néo-mercantilisme qui devait nécessairement échouer dans l'Europe du ^{xx}e siècle. La volonté d'écouler, à toute force, ses marchandises, de trouver des débouchés à l'extérieur et le fait de croire qu'en appauvrissant un partenaire ou un adversaire on pouvait s'enrichir soi-même sont bien les erreurs essentielles du mercantilisme d'il y a deux cents ans. De ces erreurs il ne semble pas que les clauses douanières du Traité de paix — les seules qui nous intéressent ici — aient été exemptes.

Mais il n'en résulte nullement que toutes les critiques allemandes soient justifiées. La plupart des erreurs théoriques des Alliés à Versailles ont été atténuées par le fait que la durée de leur mise en application a été courte et que le Conseil de la S. D. N. a renoncé à la prolonger. Enfin, ces erreurs, si erreurs il y a, ont trouvé le meilleur correctif qu'il fût possible d'imaginer dans le développement pratique des faits. Ceux-ci, on le sait, ne se laissent pas enfermer dans d'étroites formules, et c'est ce que nous aurons à montrer en détail au cours des chapitres

qui vont suivre. L'intervention non prévue d'une inflation fiduciaire sans précédent a bouleversé le système douanier du Traité.

Encore très désespérée pendant l'été de 1920, l'Allemagne trouve comme réplique aux conditions imposées à Versailles (qu'elle dut non seulement souscrire et accepter à son corps défendant, mais mettre en application dès le 10 janvier 1920) la généralisation complète de la clause de la nation la plus favorisée.

C'est un an et un mois environ après la signature du Traité de paix qu'a paru dans le *Reichsgesetzblatt* (18) le décret du 28 juillet 1920, établissant d'une façon générale la « clause de la nation la plus favorisée » pour tous les pays, qui n'en jouissaient pas encore. Le décret avait été pris en vertu d'une loi allemande votée le 21 juillet 1920 et permettant de faire profiter du tarif contractuel jusqu'à nouvel ordre, par simple arrêté du ministre compétent les marchandises de toute provenance. Cette loi et ce décret avaient évidemment pour but de neutraliser en partie les avantages accordés aux Puissances par les articles 264 à 267 du Traité. On aboutissait ainsi à remplacer le double tarif par un tarif uniforme, ce qui était évidemment une simplification, tous les pays profitant, jusqu'à nouvel ordre, du « tarif de faveur », même ceux avec lesquels aucun traité de commerce n'existait alors. Il s'agissait surtout de la Turquie et des nouveaux Etats créés dans l'Europe centrale et orientale après la guerre.

A partir de 1920, la politique commerciale et douanière de l'Allemagne paraît claire : renonciation presque complète à la signature de nouveaux arrangements commerciaux, tant que les « entraves de Versailles » subsisteront (19), mais extension des avantages dérivant de la clause de la nation la plus favorisée aux marchandises de toute provenance sans exception. Cette politique aurait été simple sans les éléments de complexité que devaient y apporter la dépréciation monétaire, d'une part, et les paiements de réparations, d'autre part.

(18) *Reichsgesetzblatt*, 1919, n° 163, Décret du 28 juillet 1920.

(19) Le premier traité de commerce important sera celui du 8 décembre 1923 conclu entre le Reich et les Etats-Unis d'Amérique, à une époque où il était à peu près certain que le Conseil de la Société des Nations laisserait passer l'échéance du 10 janvier 1924 sans prolonger la durée de ce qu'on avait appelé en Allemagne « les entraves douanières de Versailles ».

LIVRE II

ROLE DE L'INFLATION FIDUCIAIRE ET DES RÉPARATIONS

CHAPITRE PREMIER

LES RÉPARATIONS ALLEMANDES, LA DÉPRÉCIATION
DE LA MONNAIE ET LA POLITIQUE DOUANIÈRE
DU REICH DE 1919 A 1921.

Une fois la paix signée, les difficultés allaient s'accumuler pour l'économie allemande. Dans notre commentaire des clauses imposées dans le Traité de Versailles à l'Allemagne, nous avons fait entrevoir, à diverses reprises, que la dépréciation catastrophique de la monnaie allait créer dans la situation économique et douanière du Reich un élément nouveau, absolument imprévu, rendant illusoires certaines précautions prises par les vainqueurs, sans alléger beaucoup néanmoins dans son ensemble la situation du pays vaincu qui, à peine remis de certaines plaies de la guerre, allait traverser une crise de confiance presque sans précédent dans l'histoire.

L'autre facteur de perturbation pour l'économie allemande de cette période, ce furent les paiements de réparations dont l'Allemagne avait dû accepter le principe conformément à l'article 231 du Traité de Versailles placé en tête de la Partie VIII.

Il ne nous appartient pas d'analyser ici à fond deux questions d'une pareille envergure qui dépassent largement le cadre que nous avons cru devoir nous assigner pour le présent travail. D'excellentes études ont été publiées dans divers pays sur la dépréciation du mark-papier en Allemagne. De plus, M. Hjalmar Schacht, l'actuel président de la Reichsbank, bien que juge et partie dans le débat, donne, dans sa *Stabilisation du mark*, un résumé exact et complet des faits essentiels (1). Une histoire impartiale et complète des réparations depuis 1919 jusqu'à l'Accord de Lausanne en juillet 1932 qui a mis pratiquement fin à tous les paiements de l'Allemagne, reste à écrire.

Il importe donc simplement de signaler la relation qui existe entre ces deux problèmes et la politique douanière en général, telle que nous la verrons se développer de 1919 à 1925.

(1) *Die Stabilisierung der Mark*. Berlin et Leipzig, 1927.

Rien ne permettait, au milieu de 1919, de prévoir l'ampleur que prendrait exactement l'inflation fiduciaire dans le Reich républicain. Néanmoins bien des signes révélaient, dès ce moment, que les finances allemandes reposaient non plus sur l'équilibre plus ou moins stable des dépenses et des recettes, mais sur le recours constant à la planche à billets, destructrice des combinaisons commerciales les plus saines et incompatible avec toute morale fiscale (2).

L'avalissement effectif de la monnaie allemande en 1919 était même loin de correspondre au déséquilibre financier complet du Reich et des collectivités publiques allemandes que la confusion même de l'après-guerre empêchait souvent les contemporains d'apercevoir.

Jusqu'à la loi du 21 juillet 1919, le paiement des droits d'entrée se faisait à la frontière allemande en marks-papier. Or, le mark-papier s'était avili d'environ 50 % par rapport aux devises-or au cours du premier semestre de 1919, il devenait donc nécessaire de prévoir le paiement des taxes douanières en or. C'est ce que faisait la dite loi du 21 juillet 1919 en ajoutant que « le Gouvernement du Reich déterminerait dans quelle mesure des moyens de paiement autres que les monnaies d'or pourraient être acceptés » (3). Un règlement d'administration publique pour l'application de ladite loi imagina, dans le cas où les droits ne seraient pas versés effectivement en or ou en monnaie-or (*Goldwahrung*), le système du *Zollaufgeld* ou coefficient douanier.

Outre le montant du droit tel qu'il était prévu par le tarif douanier du 25 décembre 1902, l'importateur avait à verser ce montant multiplié par un multiplicateur qui changeait chaque semaine selon le cours des changes. Ce multiplicateur qui était de 3,4 le 3 août 1919 s'élevait à 9,3 le 27 décembre de la même année; il triplait donc presque en moins de cinq mois, ce qui correspond à une dépréciation de plus de 200 % du mark-papier.

Mais on se souviendra que l'article 269 du Traité de Ver-

(2) Le système qui consistait à payer les impôts en retard, pour profiter de la dépréciation monétaire intervenue, tendit assez vite à se généraliser en Allemagne et il fit perdre au Reich des ressources si importantes qu'il lui fallait bien les récupérer d'une autre façon. Bref, il y eut là un état de choses qui ne pouvait manquer d'agir, jusqu'à un certain point, sur la politique douanière elle-même.

(3) *Reichsgesetzblatt*, 1919, n° 145, p. 1361.

sailles interdisait à l'Allemagne de relever ses droits de douane pendant une période de six mois à dater de la mise en vigueur du traité (4). Le traité ayant été ratifié par l'Allemagne, il est évident qu'avant la mise en vigueur de ce traité, celle-ci devait y adapter sa législation intérieure. Or, un multiplicateur du taux des droits de douane venant s'ajouter au montant des droits eux-mêmes constituait sans aucun doute un relèvement assez appréciable et se trouvait, par conséquent, en contradiction absolue avec l'article 269, alinéa 1, prescrivant que « les taxes imposées aux importations des Puissances alliées et associées ne pourraient être supérieures aux taxes les plus favorables qui étaient en vigueur pour les importations en Allemagne à la date du 31 juillet 1914 ».

Comme les négociateurs du Traité avaient négligé de spécifier qu'ils entendaient par là que les taxes ne pouvaient être supérieures « *en valeur-or* » au taux de 1914, l'absence de ces trois mots dans l'alinéa dont il s'agit rendit nécessaire une nouvelle loi du Reich en date du 9 décembre 1919 (5), suspendant provisoirement l'application de la loi du 21 juillet 1919 dont nous avons parlé plus haut. Ce n'est qu'à partir du 1^{er} mai 1920 qu'avec l'autorisation des Puissances alliées le Reich mit définitivement en vigueur le *Zollaufgeld* qui fut appliqué sans interruption jusqu'en 1923, date où il avait cessé de correspondre à la réalité, c'est-à-dire au rythme d'une dépréciation monétaire qui s'accroissait, non pas de semaine en semaine, mais de jour en jour.

Cet exemple suffit à illustrer le rapport étroit qu'il y eut, pendant toute cette période, entre les questions douanières et la dépréciation de la monnaie. Notons que le *Zollaufgeld* reflète, dans une large mesure, le cours du dollar en Allemagne (6). Son multiplicateur ou coefficient qui était de 8 à la fin de mai 1920 passe à 5.000 en avril 1923, c'est-à-dire à l'achèvement de la dernière période de stabilité relative que le mark-papier ait connu avant son effondrement définitif. Le 17 octobre de la même année 1923, six mois après seulement le coefficient dont il s'agit devait être constitué par un nombre de dix chiffres

(4) Voir Partie III, Livre Premier, Chapitre II, p. 269.

(5) *Reichsgesetzblatt*, 1919, n° 235.

(6) Officiellement ce n'est qu'à partir d'octobre 1922 que le cours du dollar des Etats-Unis d'Amérique a été pris comme base du *Zollaufgeld*.

(exactement 1.708.000.000), ce qui fait ressortir l'absurdité arithmétique à laquelle aboutissait une inflation sans précédent (7).

La relation avec le problème des réparations apparaît aussi très nettement. Si les Puissances alliées ont consenti à faire taxer leurs propres produits à la frontière allemande d'une façon supérieure au taux de fin juillet 1914, c'est pour fournir au gouvernement allemand le moyen matériel de régler les réparations. Réduites, en effet, à leur valeur nominale de 1914, les recettes douanières qui devaient constituer des ressources appréciables permettant au Reich de faire face à une partie de ses engagements extérieurs se trouvaient ramenées à des sommes dérisoires. La possibilité, garantie par l'article 12 de la loi du 25 décembre 1902, d'obtenir des crédits pour le règlement des droits de douane, accentuait encore ce caractère dérisoire. L'article 12 de ladite loi porte, on le sait, que : « moyen-
« nant garantie suffisante..., les droits de douane pourront être,
« sur demande, crédités pour un délai maximum de trois mois ». Dans l'intervalle, les produits importés seront entreposés « et
« lorsque la marchandise sera mise en consommation, les droits
« crédités pour la durée de l'entreposage porteront un intérêt de 4 % » (8).

Il est évident que ce taux d'intérêt de 4 % l'an prévu en pleine période d'une stabilité monétaire due au fonctionnement de l'étalon-or ne correspondait plus à rien du tout avec un mark se dépréciant de plus de 200 % en six mois à peine.

Il fallut un nouveau décret, celui du 22 mars 1922, sur le paiement en or des taxes douanières pour éliminer les abus les plus flagrants. Mais le décret en question, comme celui qui devait suivre dans ce domaine, le décret du 17 octobre 1923, rentre déjà dans la période à laquelle nous consacrerons nos prochains chapitres.

Qu'il nous suffise de rappeler que, déjà de la façon dont elle manifestait en 1920 ou 1921, la dépréciation monétaire jouait le rôle de droits protecteurs élevés sur tous les objets de luxe peu à la portée du pouvoir d'achat de la masse de la population allemande.

(7) Si le *Zollaufgeld* avait été maintenu quatre semaines de plus jusqu'à l'arrêt de l'inflation fiduciaire par la création du rentenmark, ce serait par trillions et non plus par millions ou par milliards qu'il eût fallu compter là aussi.

(8) *Reichsgesetzblatt*, 1902, n° 52, p. 310 et 311.

Par contre, dans la mesure où il s'agissait d'articles de consommation courante, les multiples facilités fournies, en dépit du *Zollaufgeld*, pour le paiement effectif des droits d'entrée, atténuèrent dans une large mesure ce que le tarif remontant à Bülow avait d'exagéré protectionniste (9). Le remplacement du droit de douane, devenu parfois infinitésimal ou inopérant, par le facteur monétaire n'a donc pas eu rien que des inconvénients, mais il a introduit dans les transactions un élément d'incertitude, fortement préjudiciable à un développement commercial harmonieux.

Protégée qu'elle était contre les importations indésirables par la dépréciation de sa propre monnaie, l'Allemagne d'après-guerre semblait s'acheminer presque vers une sorte de libre échange, très réglementé d'ailleurs, et n'ayant plus guère de point commun avec celui que préconisèrent les Cobden et les Bastiat (10).

*
**

La *Sozialdemokratie*, venue au pouvoir avec la République, représente, en effet, dans cette Allemagne alors si désarmée, les intérêts propres de plusieurs millions de consommateurs. Il ne saurait donc être question, pour elle, de rétablir les droits d'entrée très impopulaires qui — beaucoup de gens se l'imaginaient tout au moins — contribueraient à faire monter considérablement le prix de la vie.

Dès le lendemain du Traité de Versailles, le régime républicain cherche à se consolider au milieu de l'incertitude générale. Il se donne une Constitution votée à Weimar le 11 août 1919 par l'Assemblée nationale et dite pour cette raison « Constitution de Weimar ». La Constitution dont il s'agit contient trois articles affectant les questions qui touchent à la politique douanière.

Ce sont les articles 6 (alinéa 6), 82 et 83. L'alinéa 6 de l'article 6 de la Constitution allemande proclame que « le Reich

(9) Cf. Theodor Plaut, *Op. cit.* (Première édition 1924), p. 188. Il va sans dire que le système des *Einfuhrscheine* avait été éliminé par les décrets du 4 août 1914.

(10) Par ailleurs, les pays qui souffraient de la concurrence du commerce allemand se plaignaient de ce que, pour ses exportations, l'Allemagne se livrait à un véritable *dumping* monétaire. Il serait plus équitable de dire que la dépréciation de la monnaie allemande constituait une prime à l'exportation.

« seul a le droit de légiférer en ce qui concerne les douanes, « ainsi que l'unité du territoire douanier et commercial, la « libre circulation des marchandises » (11). Quant aux articles 82 et 83, ils précisent que les Etats allemands forment « un « territoire douanier et commercial entouré d'une frontière « commune » (12). La frontière douanière correspond aux limites politiques de l'Allemagne. En ce qui concerne les douanes et impôts de consommation, ils sont administrés par des autorités du Reich (13). Ce texte marque un progrès de la centralisation allemande et une diminution des prérogatives des Etats particuliers.

A part cela, la Constitution ne présente guère de passages intéressants au point de vue assez spécial de la politique douanière

Cette politique, réduite à la négative entre 1920 et 1924 pour les raisons que nous avons exposées dans le chapitre précédent, va se trouver plus que jamais liée aux négociations sur les réparations. Une vingtaine de mois après le vote de la Constitution adoptée à Weimar, l'ultimatum de Londres du 5 mai 1921 — accepté par le Reich en date du 11 mai — allait accentuer l'évolution dans ce sens. Mais pour bien comprendre la nature du régime prévu par cet ultimatum, il convient de revenir un peu en arrière et d'exposer ce que fut en Allemagne, depuis les origines, le contrôle des exportations.

C'est à ce contrôle, d'essence plutôt financière que douanière, qu'est consacré, entre autres, le chapitre qui va suivre.

(11) Nous citons en général, d'après la traduction de M. Joseph Dubois. L'édition que nous avons eue sous les yeux a pour titre : *La Constitution de l'Empire allemand du 11 août 1919*, traduite et annotée par Joseph Dubois, avec une préface de F. Larnaudé. Paris (Pichon et Durand-Auzias), 1920. Voir p. 29 de ladite édition.

(12) *Ibid.*, p. 59.

(13) *Ibid.*, p. 60.

CHAPITRE II

LE CONTROLE DES EXPORTATIONS DE L'ALLEMAGNE
DEPUIS L'ARMISTICE JUSQU'A LA PÉRIODE CA-
TASTROPHIQUE DE LA DÉPRÉCIATION MONÉTAIRE
(NOVEMBRE 1918-NOVEMBRE 1923).

Il est impossible de bien comprendre le mécanisme du contrôle des exportations en Allemagne, si l'on ne se place pas rétrospectivement au point de vue de l'économie de guerre pour les Empires centraux soumis au blocus, économie dont nous avons tenté de définir brièvement les traits essentiels dans la deuxième partie du présent ouvrage. Certes, plus que jamais, pendant les hostilités, les frontières du Reich sont fermées tant aux personnes qu'aux marchandises; plus que jamais, le contrôle des voyageurs est rigoureux. Mais s'il l'a été à l'entrée en Allemagne, ce fut surtout pour des raisons afférentes à la défense nationale. Pour les denrées alimentaires et les matières premières notamment, les barrières tendent à s'abaisser et à disparaître, car l'idée de la protection à donner aux agriculteurs cesse de jouer un rôle primordial comme entre 1902 et 1914. Au contraire, le contrôle devient, au fur et à mesure que les hostilités se prolongent, encore beaucoup plus rigoureux à la sortie. Plus son ravitaillement se fait plus péniblement, l'Allemagne se voit contrainte d'édicter des prohibitions d'exportation nouvelles. Elle préfère perdre, pour un temps, des débouchés lucratifs à l'étranger que de se priver elle-même des marchandises la mettant en état de soutenir une guerre militaire et économique sans merci.

Le blocus a, en quelque sorte, fait naître la prohibition d'exportation et, du haut en bas de l'échelle des services douaniers, il a complètement transformé la technique des manipulations de la douane allemande. Ce qu'il convient de signaler, c'est qu'à partir du jour où le blocus cesse, les prohibitions d'exporter des marchandises de toute sorte vont se multiplier à l'infini sous l'influence de la dépréciation du mark-papier à laquelle il est fait allusion dans le précédent chapitre et dont les chiffres suivants permettront de mesurer l'ampleur. Au début de 1919,

malgré la guerre perdue par l'Allemagne, le florin hollandais ne valait à Berlin que 3 marks 50; en novembre 1923 à la veille de la stabilisation monétaire le même florin s'échangeait, officiellement, en Allemagne contre deux milliers de milliards de marks, soit 2 trillions et, sur le marché libre ainsi que dans les pays rhénans occupés, le florin se négociait par moments à 4 trillions de marks-papier (1).

Essayer de soutenir le cours d'une monnaie quand la planche à billets fonctionne sans relâche est une entreprise absolument paradoxale. Le contrôle des exportations allemandes se proposait néanmoins en partie d'atteindre ce but, mais il avait aussi un caractère nettement fiscal. Les rentrées normales des impôts directs se volatilisaient en quelque sorte par le jeu de la dépréciation monétaire; il convenait donc de frapper les opérations les plus lucratives faites dans le Reich d'alors, c'est-à-dire celles qui consistaient à exporter des marchandises d'un pays à dépréciation monétaire avancée dans les pays à monnaie appréciée où ces marchandises trouvaient des acheteurs à bon compte.

Arrêter les exportations à la sortie pour les grever d'une taxe au moment où la dépréciation monétaire croissante constitue, à l'entrée, le meilleur droit protecteur que l'on puisse imaginer. Mais est-ce encore de la politique douanière au sens habituel du mot? Il est permis d'en douter. Néanmoins comme ce sont les organes de la douane allemande qui ont été chargés en pratique de ce contrôle et, comme les articles mentionnés plus haut par nous du Traité de Versailles, d'une part, la perturbation causée par l'avilissement du mark, de l'autre, avaient complètement bouleversé le régime douanier du pays, il convient d'exposer en quelques mots le fonctionnement du contrôle du commerce extérieur en Allemagne. M. Ernst Gruenfeld y a consacré, d'ailleurs, une étude très complète que nous avons déjà eu l'occasion de signaler (2).

Ce n'est que plusieurs mois après la signature du Traité de

(1) Nous avons choisi l'exemple du florin plutôt que celui du dollar américain qui valait en novembre 1923 officiellement 4 trillions 200 milliards de marks papier, parce que, même durant la guerre, le florin des Pays-Bas s'est maintenu plus près de la parité-or que le dollar des Etats-Unis.

(2) Voir le fascicule 2 des *Bonner Staatswissenschaftliche Untersuchungen* intitulé *Die deutsche Aussenhandelskontrolle; die Politik der Sperren*, Bonn et Leipzig, 1922.

Versailles et peu de temps avant sa mise en vigueur que le régime du contrôle des exportations en Allemagne a été généralisé et systématisé. Cette systématisation est due en premier lieu au décret du 20 décembre 1919 (3).

En vertu de ce décret, le Ministre allemand de l'Economie nationale (*Reichswirtschaftsminister*) a la faculté de prescrire que l'exportation d'une marchandise quelconque hors du territoire douanier allemand devra être soumise, à une autorisation préalable du Commissaire pour les licences d'exportation et d'importation (*Kommissar fuer Aus-und Einfuhrbewilligung*) (article premier). L'octroi des dites licences pourra être subordonné à l'accomplissement de certaines conditions.

Le commissaire pour les licences est autorisé à transférer les pouvoirs dont il jouit à des offices du commerce extérieur ou *Aussenhandelsstellen* (article 3). Les taxes prélevées sur les exportations ou les importations d'après les directives du Ministre de l'Economie nationale couvriront les frais du contrôle du commerce extérieur (article 4). L'article 6 crée, pour les marchandises dont le Ministre pourra dresser la liste à son gré, une taxe appelée taxe sociale à l'exportation (*Soziale Ausfuhrabgabe*); le produit devait en être affecté à des œuvres de caractère social, ce qui, d'ailleurs, n'a jamais été fait (4).

Un simple décret avait fait naître ce régime d'une complexité extrême qui permettait de frapper les marchandises à leur sortie d'Allemagne d'un droit de statistique de 50 pfennigs pour 1.000 marks, d'un droit de manipulation destiné à couvrir les frais d'administration, enfin de la taxe sociale proprement dite dont le taux variait entre 1 % ou 10 %, selon qu'il s'agissait de produits finis ou de matières premières. On veut s'opposer à la sortie de ces dernières à des conditions de prix dérisoires, empêcher que le Reich ne procède lui-même à sa propre liquidation, qu'il perde la « substance » de sa richesse, comme on disait volontiers à cette époque. Au contraire, on désire ne pas entraver outre mesure les exportations de produits finis.

Les dispositions d'exécution réglant dans le détail l'applica-

(3) Cf. *Reichsgesetzblatt*, 1929, p. 2120.

(4) M. Theodor Plaut (*Op. cit.* Première édition 1924, p. 131) expose avec assez d'humour pourquoi la taxe dite « sociale » est tombée dans le budget général du Reich, le décret du 20 décembre 1919 ayant omis de prendre les dispositions voulues pour assurer légalement cette affectation spéciale.

tion du décret du 20 décembre 1919 se sont fait attendre jusqu'au 4 avril 1920 (5). Au lieu de prévoir la division du Reich en circonscriptions territoriales, ce texte crée, pour chaque branche de la production, des offices du commerce extérieur (*Aussenhandelsstellen*) dont la compétence s'étendra à l'Allemagne entière. Ces offices seront des organismes économiques autonomes (articles 1 et 2 des dispositions d'exécution). Enfin, on institue un Comité du commerce extérieur (*Aussenhandelsausschuss*), il se composait d'un nombre égal de représentants des employeurs et des salariés dans chaque branche et il avait à surveiller la gestion ainsi que le fonctionnement des offices du commerce extérieur (art. 3 des dispositions d'exécution).

L'autonomie économique des *Aussenhandelsstellen* a favorisé l'arbitraire et la corruption sans diminuer pour cela, bien au contraire, l'appareil bureaucratique plein de lourdeur de ces offices qui n'ont pas su s'adapter en temps utile aux transformations économiques si rapides de l'après-guerre.

Le 13 septembre 1923, une sous-commission de la commission économique (*wirtschaftlicher Ausschuss*) du Reichstag réclamait la suppression complète de la taxe spéciale à l'exportation, la renonciation à tout contrôle des exportations de produits finis, enfin le maintien d'un contrôle réduit pour les matières premières et pour les objets semi-ouvrés dans la mesure où ce contrôle paraissait encore indispensable aux industries de finissage. Au fond, en 1923, les prix intérieurs allemands ayant atteint le niveau des prix mondiaux, les offices du commerce extérieur n'avaient plus aucun rôle régulateur à jouer.

En fait, à partir de l'automne de 1923, la taxe sociale ne fut, pour ainsi dire, plus prélevée. Seules, certaines prohibitions d'importation étaient maintenues dans l'intérêt de la stabilité monétaire. Mais comme il s'agissait là simplement de fermer la frontière à des produits considérés comme des produits de luxe, l'administration allemande des douanes n'avait nul besoin, à cet égard, d'être suppléée par un organisme spécial.

Pour le reste, on revenait à grands pas, dès la fin de 1923 et dès le début de 1924, à l'économie libre, l'expérience de l'économie dirigée dans ce domaine ayant fait, en somme, lamen-

(5) Cf. *Reichsgesetzblatt*, 1920, p. 500.

tablement faillite (6). Cela provient-il d'un vice inhérent au système ou de la corruption d'un grand nombre d'individus? Peut-être de l'un et de l'autre. Toujours est-il que les résultats du contrôle n'ont pas correspondu à ce que l'on croyait pouvoir en attendre.

A un autre point de vue aussi, le contrôle des exportations de l'Allemagne s'est révélé être plus une gêne qu'un appui pour ceux qui ont voulu s'en servir dans un but déterminé. Il s'agit de la tentative qui a été faite afin d'utiliser ce contrôle pour le règlement des réparations.

L'ultimatum de Londres du 5 mai 1921 amena la création, auprès de la Commission des réparations, à Paris, d'un organisme dit Comité des Garanties. Puisque la plupart des dispositions du Traité de Versailles relatives aux réparations étaient décidément inapplicables sans une surveillance beaucoup plus stricte, s'exerçant sur place, le Comité des Garanties, où la France était représentée par M. Maucière, résolut de se faire représenter à Berlin par une délégation permanente présidée, comme la Commission des Réparations, par un Français qui fut E. Haguenin (7).

On comptait alors beaucoup sur le produit des taxes à l'exportation comme garantie efficace contre des manquements éventuels de l'Allemagne à remplir les engagements financiers qu'elle avait dû prendre à la suite de l'ultimatum de Londres de mai 1921. Dès 1922, un grand nombre d'inspecteurs mobiles de la Délégation permanente du Comité des Garanties furent envoyés dans les principaux ports et les principales gares frontière pour surveiller la façon dont l'administration des douanes allemandes, d'une part, les *Aussenhandelsstellen*, de l'autre, appliquaient en pratique le contrôle des exportations institué par le décret du 20 décembre 1919.

La plupart de ces inspecteurs mobiles furent considérable-

(6) Cf. Theodor Plaut. *Op. cit.*, Première édition 1924, p. 135 et 136.

(7) Sur E. Haguenin et sur son rôle général pour les rapports franco-allemands d'après-guerre, voir le chapitre que lui consacre Antonina Vallentin dans sa biographie de *Gustav Stresemann*. A sa mort survenue au début de 1924, E. Haguenin ne fut pas remplacé, l'activité du Comité des Garanties et de sa Délégation permanente de Berlin ayant presque entièrement cessé d'exister à cause de la mise en vigueur imminente du Plan Dawes à laquelle nous ferons allusion dans le chapitre suivant. E. Haguenin fut remplacé à titre provisoire comme président intérimaire par un Italien M. R. Pilotti, aujourd'hui secrétaire général de la Banque des Règlements Internationaux à Bâle.

ment gênés dans l'accomplissement de leur tâche par le mauvais vouloir de la population. On les accusa d'être des agents d'espionnage commercial, ce qui paraît avoir été absolument inexact. Une campagne de presse des plus violentes s'ouvrit contre eux. Le *Hamburger Fremdenblatt* du 17 juillet 1922 (8) s'indignait du contrôle exercé par les inspecteurs mobiles sur les dossiers du Commissaire du Reich pour les licences d'exportation et d'importation. Ce journal qualifiait l'activité des inspecteurs mobiles, telle qu'elle s'exerçait au début du deuxième semestre de 1922, de « concession intolérable aux Etats de l'Entente ». Si l'inspecteur mobile ressortissant d'une Puissance alliée, est autorisé à prendre connaissance des livres de comptabilité des commerçants allemands sous prétexte de vérifier la véracité ou l'exactitude de déclarations statistiques, « un pas de plus, ajoutait cette feuille, aura été fait vers l'aliénation complète de la liberté économique allemande ».

La campagne contre les inspecteurs mobiles de la Délégation du Comité des Garanties se poursuivait dans la plupart des grands journaux de Berlin, de Hambourg, de Munich, etc... Il semble bien qu'elle a plutôt été inspirée par une volonté d'agitation nationaliste que par le désir sincère de mettre fin à un abus.

Quoi qu'il en soit, l'activité de ces inspecteurs dans le domaine douanier a été plutôt inefficace (9). Peut-être n'ont-ils pas eu le temps de donner toute leur mesure. En effet, dès le début de l'année 1923, à la suite de la vague de chauvinisme amenée en Allemagne par l'occupation de la Ruhr, la situation de ces fonctionnaires français, belges, anglais et italiens du Comité des Garanties était devenue, pour ainsi dire, intolérable et leur activité avait dû être pratiquement suspendue sur l'ensemble du territoire douanier allemand.

Lorsque cette activité aurait pu reprendre, vers l'automne

(8) N° 327, édition du soir.

(9) La seule chose que les inspecteurs mobiles aient pu constater dans l'ensemble des opérations de contrôle auxquelles ils ont procédé, c'est que les statistiques officielles du commerce extérieur du Reich ne correspondaient pas à la réalité des faits. Mais, en 1923 par exemple, beaucoup d'Allemands le reconnaissaient sans aucune difficulté et le signalaient même à leurs compatriotes dans une série d'études ou d'articles. Voir, entre autres, dans le périodique *Plutus*, alors dirigé par M. Georg Bernhard (fascicule de juin 1923), l'étude d'Alphons Horten intitulée : *Der Wert der deutschen Ausfuhr* (La valeur des exportations allemandes); pages 184 à 186.

de 1923, au moment de l'abandon par l'Allemagne de la résistance passive dans la Ruhr, les pourparlers en vue de l'application prochaine du Plan Dawes étaient suffisamment avancés pour que tout le système des taxes à l'exportation — sur lesquelles se fondait l'activité même des inspecteurs mobiles du Comité des Garanties — parût absolument périmé. Le règlement nouveau des réparations allemandes nous intéresse ici au premier chef, dans la mesure où il va permettre à l'Allemagne de récupérer sa liberté économique et douanière complète dès le début de 1925. Mais à la fin de 1923, ce résultat est déjà officiellement escompté et c'est bien ce qui a rendu possible, notamment, la conclusion du traité de commerce du 8 décembre 1923 entre l'Allemagne et les Etats-Unis d'Amérique, traité qui ne devait, d'ailleurs, être ratifié que dans le courant de l'année 1924.



CHAPITRE III

LA STABILISATION DU MARK ET LE PLAN DAWES

Le retour à des conditions normales dans le domaine de la politique commerciale et douanière en Allemagne était impossible sans une stabilisation préalable du mark-papier. En effet, nous avons vu que la plupart des interventions maladroites du contrôle des exportations s'expliquent, en premier lieu, par le désir, tout à fait légitime en soi, d'arrêter la monnaie allemande engagée sur une pente vraiment catastrophique. L'année 1923 devait donner, en quelque sorte, une preuve par l'absurde du caractère néfaste de l'inflation fiduciaire.

On peut se demander si les Allemands en seraient venus là sans l'occupation du Bassin de la Ruhr par les troupes françaises et belges au début de 1923. Il est, certes, aisé de rejeter la responsabilité d'une inflation aussi déraisonnable — on serait tenté de dire aussi folle — sur cette occupation. Encore faut-il remarquer que ce n'est naturellement pas le fait lui-même, l'occupation militaire, mais la façon dont l'Allemagne a organisé, pour y répondre, ce qu'on appela « la résistance passive » qui a poussé le Reich à une pareille extrémité. Entretenir six mois et davantage plusieurs centaines de milliers d'ouvriers à la condition qu'ils resteront les bras croisés et renonceront à tout travail, cela nécessitait un recours anormal à la planche à billets. Plus de quarante imprimeries travaillaient jour et nuit à mettre dans la circulation des moyens de paiement nouveaux. C'était là le plus inique des impôts pour les classes laborieuses dont le montant des salaires se dépréciait comme la neige fond au soleil (1).

(1) Ces quarante imprimeries eurent beau travailler sans relâche, elles finirent par ne plus être suffisantes et il fallut autoriser les particuliers à émettre eux-mêmes des billets dits *Notgeld* pour parer à la pénurie des moyens de paiement. Cela fit perdre à la Reichsbank tout contrôle sur l'émission

Mais les nécessités de la résistance passive — et c'est ici que la question nous intéresse directement — avaient apporté en 1923 une perturbation bien plus grande dans le système douanier du Reich que l'occupation de la Rhénanie, telle qu'elle s'était déroulée entre décembre 1918 et décembre 1922. En effet, deux cordons douaniers internes de caractère extrêmement rigoureux étaient installés, l'un à la limite des territoires occupés, le cordon franco-belge, l'autre à la frontière de l'Allemagne non occupée, le cordon allemand.

Rappelons qu'il s'agissait non seulement de percevoir les droits de douane eux-mêmes, mais de prélever des taxes à la sortie, d'appliquer les prohibitions d'importation et d'exportation les plus diverses, de procéder, de part et d'autre, à des représailles fréquentes. Il est donc possible de dire sans beaucoup exagérer, que l'Allemagne était ramenée, dans la partie la plus prospère de son territoire (Hesse rhénane, Prusse rhénane, Westphalie, sans parler du Palatinat, des têtes de pont et de l'enclave de Kehl-Appenweier-Offenburg, dans le Pays de Bade, sur la rive droite du Rhin) à un état de choses sans doute moins favorable au développement commercial que celui existant avant la création du *Zollverein* au début du XIX^e siècle. Une région superindustrialisée ne peut se relever économiquement dans des conditions douanières semblables, même si l'on fait abstraction des difficultés provenant de la main-mise d'organes étrangers au pays sur le régime ferroviaire ainsi que des interventions de la M. I. C. U. M. (Mission interalliée de Contrôle des Usines et des Mines).

Avec cela les interdictions d'importation pour les produits de luxe se multipliaient et le contrôle des devises étrangères devenait de plus en plus strict. Lorsqu'après le « krach » financier de 1931 l'Allemagne s'est de nouveau trouvée, à quelques années de distance, dans une situation analogue, il a suffi au gouvernement du chancelier Brüning d'aller chercher, dans l'arsenal des dispositions législatives de 1922-1923 qui avaient été abrogées depuis, les textes nécessaires pour juguler les

des billets de banque. C'est seulement à la fin de 1923, lors de la nomination de M. Hjalmar Schacht comme commissaire à la monnaie et aux devises (*Währungs-und Devisen-Kommissar*), qu'il fut mis fin à un pareil système gravement préjudiciable à l'économie du Reich en général. Cf. Theodor Plaut. *Op. cit.* Première édition (1924), p. 180.

sorties d'or et de devises ainsi que les importations d'objets de luxe. Il est certain que des fraudes souvent incontrôlables et, semble-t-il, fort nombreuses ont beaucoup atténué en 1923 la portée de ces dispositions. Mais il y eut là un ensemble d'atteintes graves à la liberté des échanges, à la sortie comme à l'entrée du territoire allemand non occupé.

Il semble assez remarquable, dans ces conditions, que, pendant les dix premiers mois de cette année 1923, aucune convention commerciale d'une certaine importance n'ait pu être négociée. Aucun Etat étranger n'éprouve le besoin de signer un arrangement douanier même provisoire avec le Reich dont la situation semble alors si précaire.

Malgré les obstacles multiples qu'y apportaient les articles du Traité de Versailles longuement analysés par nous plus haut, l'Allemagne avait signé auparavant une série d'arrangements douaniers de transition avec les Etats qui suivent, tout en attendant l'échéance du 10 janvier 1925 pour donner à sa politique commerciale une direction plus nette et plus accusée.

Les accords conclus avaient été les suivants : (Il s'agit de pays nouveaux créés ou transformés par la guerre, d'anciens alliés de l'Allemagne, d'anciens neutres ou encore d'anciens adversaires du Reich sortis de « l'Entente » avant l'époque du Traité de Versailles, comme dans le cas de la Russie soviétique) :

1920	{	Autriche, Hongrie, Lettonie. Tchécoslovaquie.
1921	{	Bulgarie, Espagne, Yougoslavie,
1922	{	Finlande, U. R. S. S.

Les conventions signées avec l'Espagne et la Finlande ne contenaient pas la clause de la nation la plus favorisée (2). Tou-

(2) Les arrangements avec l'Autriche d'une part, et avec la Hongrie de l'autre, contiennent, en effet, cette clause. Mais la clause en question dans le Traité de Rapallo avec l'U. R. S. S., par exemple, qui remonte au printemps de 1922 est réduite à être une clause de pure forme par le fait que les dispositions antérieures prises par le Reich accordaient automatiquement la clause dont il s'agit à presque tous les pays européens et non européens. Il en résulte que si l'importance politique des accords de Rapallo a souvent été soulignée avec raison, leur portée économique immédiate a parfois été fort exagérée, au point de vue de la politique douanière tout au moins.

tes les autres conventions avaient nécessairement le caractère d'arrangements provisoires, puisque le Reich se trouvait lié, vis-à-vis des Etats ayant signé le Traité de Versailles, jusqu'au début de 1925 et puisque la seule perspective de cette échéance était propre à transformer les relations économiques en général.

Quant aux Etats jadis belligérants, la grande majorité d'entre eux (vingt-sept sur vingt-neuf « Puissances alliées et associées ») avait signé et ratifié le Traité de Versailles. Il n'y eut d'exceptions que pour la Chine et les Etats-Unis d'Amérique, qui signèrent, en 1921, des « paix séparées » avec l'Allemagne. Mais des dispositions commerciales et douanières analogues à celles qui avaient été stipulées à Versailles s'y trouvaient contenues, si bien que, du point de vue qui nous occupe spécialement ici, l'avantage matériel retiré de ces traités par le Reich fut plutôt mince. Dans le cas de la Chine, les Allemands ont pu obtenir la réciprocité de la clause de la nation la plus favorisée. Au contraire, le traité avec les Etats-Unis prévoyait seulement la reprise des relations commerciales, les Américains ne sachant pas encore dans quel sens l'Allemagne allait être amenée à orienter sa politique douanière (3). Il faudra attendre, pour ce qui est de la fameuse clause de la nation la plus favorisée, la conclusion d'un nouveau traité, le traité de commerce du 8 décembre 1923, qui allait faire faire un pas décisif au développement des rapports économiques germano-américains d'après-guerre.

Avec la Suède et la Suisse, les anciennes conventions commerciales avaient été dénoncées au cours de l'année 1920 pour être ensuite provisoirement remises en vigueur dans le cas de la Confédération helvétique. On jugera par là du caractère essentiellement hésitant et fragmentaire de la politique douanière allemande pendant les années en question (4). Or, l'occupation de la Ruhr et ses conséquences déjà brièvement examinées par nous (5) allaient mettre encore bien davantage obstacle à tout remaniement dans le régime douanier en Allemagne.

(3) Nous renvoyons au texte même du traité de paix ayant mis fin à la guerre entre les Etats-Unis et l'Allemagne : le traité de Berlin du 25 août 1921. Sur ce traité et sur les négociations qui l'ont précédé et suivi on trouvera un exposé à la fois clair et assez complet dans le très récent opuscule de F.-W. von Prittwitz und Graffon : *Deutschland und die Vereinigten Staaten seit dem Weltkrieg*, Leipzig (Teubner), 1934.

(4) Cf. Th. Plaut. *Op. cit.* Première édition (1924), pages 204 et 205.

(5) Voir plus haut, dans le présent chapitre, p. 309 et 310.

*
**

Pour sortir de là il sera nécessaire qu'une inflation sans précédent ébranle la résistance passive du Reich et le mette, au point de vue économique, à la merci de ses anciens adversaires. Ainsi, le gouvernement allemand sera mûr pour l'acceptation en bloc du rapport des experts financiers de divers pays, rapport en général connu sous le nom de « Plan Dawes ». L'adoption de ce rapport et sa mise en application dans ce qu'on a appelé le Protocole de Londres d'août 1924 sont les conséquences directes de la transformation intervenue dans les esprits, en Allemagne et hors d'Allemagne, à la fin de la « guerre de la Ruhr », c'est-à-dire au moment de la renonciation par les Allemands à la résistance passive dans le Bassin de la Ruhr. Cette transformation seule, ainsi que nous aurons à le montrer dans le livre suivant, permet le retour à une politique douanière, contestable dans certains de ses éléments, mais logique et saine dans son ensemble, puisqu'elle éliminera les entraves les plus nuisibles au développement harmonieux du trafic international des marchandises.

Ainsi, stabilisation du mark, Plan Dawes et reprise des conditions normales pour l'Allemagne dans le domaine douanier constituent trois phénomènes étroitement connexes, d'où la nécessité de donner ici un bref exposé d'événements en apparence étrangers à la politique commerciale proprement dite. Néanmoins nous n'avons la prétention, bien entendu, ni de faire une histoire complète des tribulations monétaires du Reich, ni d'exposer, dans tous leurs détails, les pourparlers relatifs au problème des réparations en 1923 et en 1924.

Le souci de la vérité nous oblige à reconnaître, d'ailleurs, que la stabilisation monétaire était, au moins provisoirement, réalisée dans l'Allemagne non occupée, avant que les experts du Plan Dawes aient commencé leurs délibérations. Or, le mandat même des experts du Comité Dawes qui n'avait été institué que le 30 novembre 1923 l'invitait « à rechercher les moyens d'équilibrer le budget allemand et les *mesures à prendre pour stabiliser la monnaie de l'Allemagne* ». Nous soulignons ici les termes de ce mandat relatifs à la tâche du Comité des Experts de 1923-1924 en matière de stabilisation monétaire.

Néanmoins, dès le 15 novembre 1923, avec le rentenmark et la relation fixe créée entre la nouvelle monnaie et le mark-papier déprécié (1 rentenmark = 1 trillion ou 1.000 milliards de marks-papier), une stabilisation provisoire de la monnaie existait en fait, au moins dans l'Allemagne non occupée. Mais cette stabilisation ne reposait, au fond, que sur la confiance portée par le public allemand au rentenmark en dépit des garanties extrêmement faibles et fragiles qu'offrait ce nouvel étalon monétaire. Il s'ensuivait que, malgré les mesures draconiennes prises pour assurer le cours forcé du rentenmark, la monnaie allemande déjà dépréciée (le mark-papier) voyait son cours soumis à de multiples fluctuations, tant en Allemagne non occupée (où le rentenmark n'avait pas été introduit) que sur les grandes places financières mondiales : Londres, New-York, Zurich, Amsterdam (où aucun cours forcé de rentenmark ne le mettait à l'abri des conséquences de la loi de l'offre et de la demande).

Quoi qu'il en soit, l'état de choses, créé en novembre 1923 représentait, au point de vue monétaire et au point de vue économique en général, un progrès considérable sur le désarroi complet auquel on avait assisté de janvier à octobre 1923.

Pendant cette période de caractère exceptionnel et anormal, une foule de mesures intervinrent, comme nous l'avons exposé par ailleurs, pour troubler la liberté des échanges, même à l'intérieur du Reich. Mais pendant que l'Allemagne soutenait cette guerre économique sans merci que fut la résistance passive dans la Ruhr, il ne pouvait être question de mesures douanières ayant une portée sérieuse. En effet, celles-ci auraient supposé un minimum de stabilité politique, et cette stabilité n'existait alors à aucun degré. Le gouvernement du chancelier Cuno qui avait eu l'idée de la résistance passive contre la France et la Belgique, sombra dans l'incohérence, encore plus au point de vue économique qu'au point de vue politique (août 1923).

Ensuite, les deux cabinets de liquidation de Gustav Stresemann se proposèrent d'amener la reprise économique, ardemment souhaitée, au fond, par l'immense majorité des Allemands raisonnables. Vers la fin de l'été de 1923, le ministre des finances du premier de ces deux cabinets, le socialiste Hilferding, résolut de se servir du contrôle des devises étran-

gères comme d'un instrument indirect de protection douanière contre l'importation superflue de produits de luxe. Dans le but de s'attirer aussi peu de difficultés que possible avec les milieux commerciaux, sous le régime du chancelier Cuno, le contrôle des devises (exercé sur toutes les demandes de change étranger faites par les négociants ou hommes d'affaires allemands) distribuait, presque les yeux fermés, les devises qui lui étaient demandées pour des importations quelconques. Le ministre Hilferding, au contraire, résolut d'utiliser le contrôle des devises pour n'accorder de change étranger qu'à ceux des importateurs faisant venir en Allemagne les marchandises véritablement indispensables à l'économie nationale. Ce système de protection douanière indirecte au moyen du contrôle de l'achat des devises étrangères eut pour conséquence qu'il fallut faire dresser la liste des produits susceptibles d'être importés par ordre d'urgence économique, liste où naturellement les marchandises de luxe figuraient en dernier lieu. Mais un pareil système présente cet inconvénient qu'il facilite la mainmise des organes qui doivent se consacrer aux questions monétaires sur l'ensemble de la politique commerciale, c'est-à-dire sur un domaine où ils n'ont pas forcément toute la compétence voulue.

Malgré l'intérêt de cette tentative, l'ère Hilferding fut de courte durée, le ministre socialiste n'ayant pu s'entendre avec plusieurs de ses collègues dans le cabinet du Reich. Une ironie du sort veut que cette première éclipse du financier Hilferding ait justement coïncidé avec l'avènement d'un homme qui en 1929-1930 sera un de ceux qui contribueront le plus à l'élimination définitive du même Hilferding, redevenu grand argentier du Reich dans le ministère présidé par le socialiste Hermann Müller; nous voulons parler de M. Hjalmar Schacht.

Dans son grand ouvrage sur *La Stabilisation du mark* (6) que nous avons déjà cité à plusieurs reprises, M. Hjalmar Schacht s'attribue, avec raison, semble-t-il, la plus grande part du mérite de cette stabilisation monétaire provisoire qui allait

(6) Hjalmar Schacht *Die Stabilisierung der Mark*. Berlin und Leipzig, 1927. Il existe de cet ouvrage (essentiel, à notre avis, pour le rétablissement monétaire et financier de 1924) une traduction en anglais, mais la traduction française n'a pu être publiée.

être le début d'un rétablissement économique rapide dont la politique commerciale profiterait dans une large mesure.

Né à Tingleff le 22 janvier 1877, M. Hjalmar Schacht avait fait toute sa carrière dans les banques privées et il était encore, au moment où la crise de 1923 semblait devenir extrêmement grave, un des commandités-directeurs de l'établissement allemand de crédit dit « Darmstaedter und Nationalbank » ou en abréviation « Danat ». Dans le désarroi monétaire et financier général de l'automne de 1923, le gouvernement du Reich eut recours à lui comme commissaire à la monnaie et aux devises (*Waehrungs-und Devisen-Kommissar*). M. Schacht s'y distingua déjà par ce qui devait être un des traits essentiels de sa politique monétaire, une énergie draconienne. Ainsi que nous avons eu l'occasion de le rappeler plus haut, il comprit qu'une condition préalable de toute stabilisation éventuelle du mark était de mettre fin à l'existence du *Notgeld* émis par des particuliers pour parer à la pénurie de moyens de paiement.

Le *Notgeld* une fois éliminé, le chemin était libre pour le rentenmark dont la stabilité sur le marché intérieur de l'Allemagne non occupée surprit beaucoup d'Allemands eux-mêmes. Là aussi c'est uniquement à force d'énergie en prenant des mesures d'une extrême rigueur contre les « bourses noires » (*schwarze Boersen*), c'est-à-dire contre tous ceux qui négociaient des devises à des cours supérieurs aux cours officiels qu'il a été possible de maintenir une situation paradoxale et de permettre à l'Allemagne de subsister économiquement avant la stabilisation définitive de sa monnaie. Cette stabilisation ne devait avoir lieu que pendant le printemps et l'été de 1924.

Le hasard a voulu qu'à peine M. Schacht installé dans ses fonctions de commissaire, le poste de président (gouverneur) de la Reichsbank soit devenu vacant par suite de la mort de Havenstein, administrateur honnête, mais routinier et incapable, qui avait laissé, sans protester efficacement, le mark-papier se déprécier dans des proportions inouïes. A ce poste d'une importance extrême Hjalmar Schacht, alors adhérent au parti démocrate, est le candidat des milieux financiers et commerçants et de presque toute la gauche contre l'économiste K. Helfferich qui représentait alors l'Allemagne d'ancien régime et qui devait d'ailleurs, mourir, peu de temps après, dans un

accident de chemin de fer à Bellinzona (Suisse). M. Schacht l'emporta sur Helfferich et l'on peut considérer que son élection à la Reichsbank fut regardée par l'immense majorité des Allemands, surtout par ceux qui étaient orientés à gauche (7), comme renforçant l'atmosphère de confiance propice à une reprise économique.

Cette période de l'automne 1923, si riche en événements lourds de conséquences, fut aussi celle au cours de laquelle fut décidée la constitution du Comité des Experts dit Comité Dawes. En acceptant, comme nous l'avons indiqué précédemment, de s'en remettre à la décision de ces experts parmi lesquels elle n'avait elle-même aucun représentant, l'Allemagne rentrait, pour ainsi dire, dans la communauté économique européenne dont le conflit de la Ruhr l'avait plus ou moins éliminée. Les répercussions de cet ensemble de faits ne manqueront pas d'être immédiates sur la politique douanière. Elles permettront au Reich de sortir de l'impasse où il se trouvait engagé dans ce domaine depuis la fin des hostilités en raison du Traité de Versailles.

**
**

Nous voulons parler à ce point de vue du traité de commerce signé par le Reich avec les Etats-Unis d'Amérique, le 8 décembre 1923, soit trois semaines après la stabilisation monétaire provisoire et une semaine à peine après la constitution du Comité d'Experts dit Comité Dawes. Ce traité ne devait, d'ailleurs, être ratifié qu'au cours de l'année 1924, après la rédaction et la publication du Rapport des Experts financiers qui porte la date du 9 avril 1924.

Par la stabilisation de sa monnaie, par son désir de collaboration européenne dont les gouvernements allemands qui se succédaient depuis la chute du chancelier Cuno donnaient des témoignages multiples, le Reich avait réussi à rétablir, dans

(7) On sait qu'après 1925, et surtout après 1926, M. Hjalmar Schacht esquissa une évolution politique vers la droite, puis vers l'extrême droite. A partir de sa démission de Président de la Reichsbank au début de 1930, lors de la signature des accords de La Haye, M. Schacht est devenu, sinon raciste hitlérien, du moins un sympathisant du national-socialisme. Mais la question sort du cadre du présent travail.

une telle mesure, non seulement la confiance intérieure allemande, mais même la confiance internationale, qu'il pouvait signer, au lendemain même des misères d'une terrible inflation, un traité de commerce avec les Etats-Unis, beaucoup plus avantageux pour les échanges extérieurs de l'Allemagne que les dispositions dont nous avons parlé à cet égard et qui figuraient dans le traité de Berlin du 25 août 1921.

Le traité de commerce en question qui fut négocié à Washington, porte les signatures de M. Otto Wiedfeldt pour l'Allemagne et de M. Charles Evans Hughes pour les Etats-Unis d'Amérique. Il ne comprend pas moins de trente-deux articles et présente les caractères, non plus d'un arrangement provisoire, comme presque toutes les conventions que nous avons énumérées plus haut (8), mais d'un traité signé pour une période de longue durée.

Les articles 1 à 6 dudit traité concernent surtout les droits reconnus aux ressortissants des Etats-Unis par l'Allemagne et aux ressortissants allemands par les Etats-Unis.

C'est l'article 7 en général, et, dans l'article 7, l'alinéa 2 qui sont d'une importance essentielle au point de vue de la politique douanière. L'alinéa 1 de l'article 7 assure aux Américains en Allemagne, mais aussi, à titre de réciprocité, aux Allemands sur tout le territoire des Etats-Unis et de leurs dépendances, qu'ils jouiront de la liberté complète du commerce et de la navigation dans le cadre des lois existant respectivement pour les deux pays. Les Allemands seront placés, au point de vue du commerce et de la navigation, en Amérique sur le même pied que les ressortissants de la nation la plus favorisée. Cette « égalité des droits avec les ressortissants de la nation la plus favorisée » (*Gleichstellung mit den Staatsangehörigen der meistbegünstigten Nation*) était justement ce que l'Allemagne avait accordé, contrainte et forcée, aux signataires du Traité de Versailles jusqu'au 10 janvier 1925 et, en outre, ce qu'elle avait accordé par extension, à tous les autres Etats sans aucune condition de réciprocité, de son plein gré, afin de rendre plus ou moins illusoire l'avantage dont auraient pu se prévaloir les ressortissants des Puissances alliées et associées. Rappelons à ce propos, que la clause non réciproque

(8) Excepté, cependant, le Traité de Rapallo signé en 1922 avec l'U. R. S. S.

de la nation la plus favorisée au point de vue douanier, telle qu'elle a été stipulée par les articles 264 et 280 du Traité de Versailles, était susceptible de prolongation, si le Conseil de la Société des Nations le décidait avant le 10 janvier 1924. Or, le 8 décembre 1923, on était à un mois de cette première échéance; le Conseil de la S. D. N. n'avait prévu aucune nouvelle réunion dans la période qui devait s'écouler jusqu'à cette date. Et les négociateurs américains avaient de bonnes raisons de savoir que le Conseil n'userait sans doute pas de la faculté qui lui était reconnue par l'article 280, alinéa 1 du Traité de Versailles. Dans tous les cas, si, contre toute attente le contraire se produisait, il y avait moyen pour les Etats-Unis de ne pas ratifier le traité de commerce germano-américain de Washington ou d'en subordonner la ratification à des retouches préalables.

C'est, d'ailleurs, seulement l'alinéa suivant (alinéa 2) de l'article 7 du traité germano-américain en question qui précisait en quoi consistait sur le terrain douanier la clause réciproque de la nation la plus favorisée, clause établie en termes généraux par l'alinéa 1 du même article :

« Chaque partie contractante, y est-il écrit, s'engage inconditionnellement à ne soumettre l'importation d'une marchandise quelconque ayant poussé, ayant été produite ou fabriquée sur le territoire de l'autre partie contractante, ni à des droits ou taxes plus élevés, ni à des conditions autres et à ne pas édicter, relativement à ladite marchandise, d'autres prohibitions d'importation que celles existant pour l'importation de la même marchandise ayant poussé, ayant été produite ou fabriquée sur le territoire de tout autre pays. »

Ainsi, c'est la clause de la nation la plus favorisée dans son acception la plus large — c'est-à-dire compte tenu des taxes compensatoires, des « conditions » ou formalités de procédure douanière, enfin des prohibitions d'importation se distinguant elles-mêmes assez nettement des droits de douane (même quand ceux-ci présentent un caractère protecteur prohibitif) — qui devait s'appliquer désormais réciproquement aux échanges commerciaux entre les deux pays. La suite de l'article 7 a trait à l'application du même principe en matière de restrictions à l'exportation (alinéa 3), d'avantages généraux pour le trafic (alinéa 4), de navigation (alinéas suivants), etc... L'ar-

ticle 8 pose le même principe de l'égalité de traitement avec les nationaux pour les ressortissants des deux pays en ce qui concerne les taxes intérieures, les impôts directs ou indirects, les droits de magasinage.

Les articles 9 à 11 sur la navigation, 12 et 13 sur l'établissement de sociétés commerciales, 14 et 15 sur le régime des voyageurs de commerce, 16 sur la liberté du transit, 17 à 26 sur les agents consulaires, 27 sur diverses exemptions douanières, 28 sur le traitement des vaisseaux ayant fait naufrage, 29 sur l'étendue du territoire douanier de chaque partie contractante, sortent plus ou moins du cadre de nos préoccupations dans la présente étude. Ils sont seulement énumérés ici pour bien marquer à quel point il s'agissait d'une charte d'ensemble des rapports économiques germano-américains.

L'article 31 du traité de commerce de Washington présente un intérêt spécial en ce sens qu'il prévoit une durée d'application de ce traité pour une période de dix ans à dater de l'échange des documents de ratification. Ensuite, le traité est renouvelable tacitement d'année en année, sauf si une des parties manifeste, un an auparavant, son intention, soit d'en modifier quelques clauses, soit de le dénoncer en totalité. Tel qu'elle fut ainsi conçue et rédigée, cette convention, qui reste assez souple pour s'adapter à bien des modifications ultérieures dans chacun des deux pays intéressés, nous paraît être le type des arrangements économiques douaniers à longue échéance dans la voie desquels le Reich va de nouveau pouvoir s'engager.

On remarquera que le traité dont il s'agit ne contient aucune disposition tarifaire proprement dite, ni aucun droit consolidé. Cela est tout à fait conforme aux habitudes du protectionnisme américain qui a toujours préféré un tarif douanier autonome que les organes compétents des Etats-Unis avaient, à chaque moment, la possibilité de modifier à leur gré. Du côté allemand, d'ailleurs, il eût été presque impossible de se lier les mains dans un arrangement de longue échéance par l'établissement de droits consolidés, à une époque où le Reich envisageait, sinon une refonte complète, du moins une réforme importante de son régime douanier, pour la date où il aurait recouvré sa liberté commerciale et tarifaire complète.

*
**

A ce titre, le traité germano-américain de décembre 1923 nous paraît bien être le prélude du Plan Dawes, la ratification de ce traité devant, d'ailleurs, à peu près coïncider avec la date de l'adoption dudit plan économique pour le règlement des réparations allemandes. En outre, le Plan Dawes devait inaugurer une période où les mouvements de marchandises et de capitaux entre les Etats-Unis et l'Allemagne allaient, au moins jusqu'à la fin de l'année 1929, s'intensifier sans cesse, ce qui ne pouvait pas être indifférent pour la politique douanière du Reich dans son ensemble.

Après 1923, année de désarroi monétaire et commercial complet, se terminant cependant par une reprise très marquée, 1924 s'annonce, à tous égards, comme une année de reconstruction. Dans cette reconstruction, la publication du rapport des experts du Comité Dawes, à Paris, le 9 avril 1924, la signature de l'arrangement du 9 août 1924, à Londres, entre la Commission des Réparations et le Gouvernement allemand pour la mise à exécution du rapport dont il s'agit, enfin le vote par le Reichstag des lois dites lois Dawes le 30 août 1924, constituent trois dates d'une importance essentielle.

La stabilisation de la monnaie et le règlement des dettes de réparations intéressent au plus haut point la politique douanière allemande. En effet, le premier élément tend à faire disparaître tout *dumping* malsain s'exerçant à la fois aux dépens du consommateur allemand et du producteur étranger. Le second élément élimine — ou tend à éliminer — de la balance des comptes un facteur d'incertitude qui peut devenir extrêmement redoutable.

Ces deux points sont les seuls de tout le rapport des experts d'avril 1924 que nous ayons à retenir pour la présente étude. Nous sortirions, en effet, complètement de notre cadre en analysant ici les détails du système des revenus gagés (en anglais : *controlled revenues*; en allemand : *verpfändete Einnahmen*), de celui des obligations industrielles ou même de la contribution budgétaire et de l'impôt sur les transports, qui ont formé, de septembre 1924 à août 1929, les principales sources et garanties des paiements de réparations.

Des études impartiales comme celles de M. A. Zanchi dans plusieurs fascicules la *Rivista Bancaria* en 1930 (9) résument et condensent fort bien une documentation extrêmement abondante, voire même touffue; elles permettent de se faire à cet égard une idée d'ensemble.

Pour ce qui est de la stabilisation du mark, précaire de décembre 1923 à juin 1924, puis solidement assurée en fait de juin à septembre 1924, elle n'est devenue absolument inébranlable, à la fois en théorie et en pratique, qu'après le vote de la loi sur la Banque du 30 août 1924 et après l'installation d'un commissaire néerlandais à la Reichsbank, le prof. G. W. J. Bruins, le 11 octobre 1924. Mais M. Hjalmar Schacht peut, selon nous, revendiquer avec raison, pour l'Allemagne, le mérite principal de cette stabilisation qui ne fut possible que grâce à l'inébranlable rigueur dont fit preuve, pour l'octroi des crédits, le Président de la Reichsbank entre avril et juin 1924. C'est ainsi que l'Allemagne fut préservée d'une nouvelle inflation qui aurait pu avoir des conséquences catastrophiques et rendre tout le Plan Dawes périmé avant la date même où sa mise en vigueur aurait été possible. Parallèlement à sa politique vigoureuse de restriction des crédits qui permettait de ramener en deux mois le rentenmark, déjà déprécié sur les places étrangères, à sa parité-or, M. Schacht devançait l'œuvre des Experts du Comité Dawes et il leur montrait en quelque sorte la voie en créant, dès le 7 avril 1924, la Banque d'Escompte-or ou *Golddiskontbank* conformément à une loi votée par le Reichstag le 19 mars 1924. Ici, l'appui très utile et très précieux de l'étranger n'est venu qu'après coup. Dès le 19 janvier 1924, M. Schacht était entré en contact avec le Comité d'Experts qui avait désigné comme président le général américain Ch.-G. Dawes lors de sa séance inaugurale à Paris, c'est-à-dire le 14 janvier 1924.

Le Comité Dawes dit « Premier Comité d'Experts » (10),

(9) Voir les indications précises dans notre « Aperçu bibliographique », à la fin du présent ouvrage. Il existe, d'ailleurs, un tirage à part des articles en question intitulé : *Dal Piano Dawes al Piano Young*. Parmi les études de la première heure sur le Plan Dawes publiées en France, on pourrait citer celle de M. Jacques Keyser : *Ruhr ou Plan Dawes*. Paris, 1925.

(10) Le comité dit « Deuxième Comité d'Experts », aux appréciations duquel nous nous référons parfois dans d'autres parties du présent ouvrage, poursuivait ses travaux parallèlement à ceux du premier Comité. Il rédigea un rapport portant également la date du 9 avril 1924. Il se composait de

comprenait, outre le général Ch. G. Dawes, Président, et M. Owen D. Young, de nationalité américaine, les représentants suivants des principaux pays intéressés aux réparations :

Belgique: MM. E. Francqui, Baron M. Houtart;

Grande-Bretagne: Sir Robert Kindersley, Sir Josiah Stamp;

France: MM. E. Allix, J. Parmentier;

Italie: MM. F. Flora, A. Pirelli.

Ce Comité avait lui-même constitué, avant de se rendre à Berlin *in corpore* pour son enquête, plusieurs sous-comités dont l'un notamment, présidé par M. Owen D. Young, avec MM. Allix, Flora et Francqui, ainsi que sir Josiah Stamp, était chargé de la stabilisation monétaire de l'Allemagne, alors que les cinq autres membres, le général Dawes, Sir Robert Kindersley, le Baron Houtart, M. Parmentier et M. Pirelli s'occupaient plus spécialement de l'équilibre du budget allemand. M. Schacht, nouvellement nommé président de la Reichsbank, entra en contact dès le 19 janvier 1924, à Paris, avec le sous-comité des questions monétaires. Le 21 janvier, le sous-comité en question émet l'avis qu'il conviendrait de créer en Allemagne une banque or, estimant en effet que « certaines parties du plan qui avait été exposé l'avant-veille par M. Schacht seraient utilisées « avec profit quand le moment serait venu ».

Mais Hjalmar Schacht ne craignit pas de devancer le Comité Dawes en créant, dès le 7 avril, comme nous l'indiquions plus haut, la Banque d'Escompte-or. Il avait, en effet, l'impression qu'il convenait d'agir vite, même au prix d'un conflit passager avec la Commission des Réparations ou le Comité Dawes, dans l'intérêt de la politique économique allemande en général et de la politique douanière en particulier (11).

En effet, si une nouvelle inflation s'était produite dans le Reich au printemps de 1924 on peut se demander si l'Alle-

MM. Reginald Mac Kenna, président (Grande-Bretagne), H.-M. Robinson (Etats-Unis d'Amérique), A. Laurent-Atthalin (France), M. Alberti (Italie) et A.-E. Janssen (Belgique). Il comprenait donc cinq membres, au lieu de dix, et il avait pour mission « de rechercher les moyens d'évaluer et de faire rentrer « en Allemagne les capitaux évadés ».

(11) Voir, à propos du conflit qui a effectivement éclaté entre le Comité des Experts et M. H. Schacht lui-même en février 1924 et à propos de la Banque d'Escompte-or, le récit très vivant que fait le principal intéressé dans *Die Stabilisierung der Mark*. Berlin et Leipzig, 1927. Voir aussi l'article que nous consacrons à cette question dans le *Bulletin Interparlementaire*, Genève, mai 1931, p. 148 et suiv.

magne aurait été en mesure de préparer, dans tout le calme désirable et avec toute la tranquillité voulue, la refonte de son tarif douanier qui était alors inscrite au programme de tous les partis politiques. Au milieu de la perturbation qui eût été causée par l'avilissement du rentenmark succédant à peine à l'effondrement du mark-papier, il eût été impossible de poser les questions générales de principe que soulève toute réforme douanière. Et, à cet égard, si imparfaite qu'elle soit, la loi du 17 août 1925 que nous analyserons dans le livre suivant du présent ouvrage, constitue un grand progrès sur ce qui aurait pu sortir des discussions économiques d'un Parlement épuisé et énervé par deux inflations successives.

Les initiatives prises par M. Hjalmar Schacht entre février et avril 1924 afin de sauver le mark (Création de la Banque d'Escompte-or (12) et application draconienne des mesures de restriction des crédits) ont donc reçu, après coup, pour témoins qu'elles aient pu être, l'approbation de l'immense majorité des Allemands conscients du danger qu'ils auraient couru autrement. Quant au plan Dawes lui-même, la réforme de la Banque d'émission allemande (13) qu'il préconise est, au point de vue monétaire technique, tout à fait dans la ligne de celle qu'envisageait M. Schacht, à part peut-être la présence de membres étrangers dans le Conseil général de cette banque, présence contre laquelle le Président de la Reichsbank protestera toujours pour des raisons politiques assez faciles à comprendre.

Mais au point de vue économique, à celui de la politique douanière et de la reprise des échanges commerciaux de l'Allemagne avec l'étranger après 1923, ces raisons n'existaient point. On peut même dire, sans exagération, semble-t-il, que

(12) La Banque d'Escompte-Or est qualifiée par le rapport du Comité Dawes (Voir Partie II, Section I) de « banque intercalaire », le Comité s'étant assuré, auprès des autorités dirigeant la politique monétaire allemande, que cette banque serait organisée de manière à faciliter son absorption par une nouvelle banque établie conformément aux recommandations du Comité. En fait, l'absorption de la Golddiskontbank par la nouvelle Reichsbank n'a eu lieu que dans une certaine mesure.

(13) Le rapport signé par le Général Ch.-G. Dawes et ses annexes se servent du terme de « nouvelle banque » et non pas de Reichsbank, la suppression de la Reichsbank étant alors envisagée. Mais M. Schacht a manœuvré avec assez d'habileté afin d'obtenir d'abord d'être désigné comme membre du Comité d'organisation pour la « nouvelle banque » avec l'expert britannique, Sir Robert Kindersley, et ensuite afin d'arriver à ce que la dénomination de « Reichsbank » ne soit pas modifiée, en dépit du contrôle étranger imposé à l'institut allemand d'émission entre 1924 et 1930.

l'apposition sur les billets de banque du Reich de l'estampille du contrôle d'un commissaire néerlandais à partir du 11 octobre 1924 n'a fait qu'augmenter la confiance des clients et des fournisseurs de l'Allemagne dans la stabilité de sa monnaie, et, par conséquent, leur disposition à signer avec ce pays des accords commerciaux à longue échéance, dès que les restrictions du Traité de Versailles, alors en vigueur pour quelques mois encore, leur permettraient de le faire.

Le rapport du Comité des Experts dit Comité Dawes, en date du 9 avril 1924, avait, d'ailleurs, une portée encore plus générale, en matière douanière notamment, lorsqu'il déclarait ce qui suit dans son préambule : « La solution du double problème qui nous a été soumis (14) implique la restauration du crédit extérieur et intérieur de l'Allemagne... Nous avons été contraints d'admettre que l'unité fiscale et économique du Reich, sera rétablie et notre rapport entier est basé sur cette hypothèse ». Ainsi, le Comité des Experts concluait que la stabilisation de la monnaie ne pouvait être réalisée d'une façon permanente pour l'Allemagne, telle qu'elle se trouvait alors, avec « les limitations apportées à ses droits fiscaux et économiques dans une partie de son territoire ». Cela équivaut à se prononcer avec force pour la suppression de tous les cordons douaniers intermédiaires dans les Territoires rhénans et dans le Bassin de la Ruhr, pour la non-application de la faculté reconnue aux Puissances alliées occupantes par l'article 270 du Traité de Versailles, bref pour le rétablissement immédiat de la souveraineté douanière allemande complète dans le Reich tout entier.

Dans ce domaine, les recommandations des experts furent scrupuleusement observées et les dirigeants de la politique douanière de l'Allemagne n'eurent qu'à se féliciter, à ce propos, de la mise à exécution du Plan Dawes.

De plus, sans vouloir entrer dans les détails de la partie du Rapport Dawes traitant de l'équilibre du budget allemand, signalons la recommandation du Plan selon laquelle les paiements de réparations devront désormais présenter un caractère global (*inclusive nature*, comme le porte la version an-

(14) Equilibre du budget de l'Allemagne et stabilisation de la monnaie allemande.

glaise) (15). Cette recommandation pouvait avoir la plus heureuse répercussion sur la balance allemande des comptes. La balance en question ne risquait plus, en effet, d'être à chaque moment déséquilibrée et bouleversée par une revendication particulière quelconque au titre des réparations. Le Reich n'aurait plus besoin désormais de tenir compte de ces revendications imprévues, il était en face d'engagements nettement délimités et il pouvait y adapter tous droits, impôts et taxes à prélever par lui, y compris, bien entendu, les droits d'entrée établis par son tarif douanier. Le caractère purement fiscal de certains droits de douane étant indéniable, cette considération ne manquait pas d'importance.

Enfin, le Rapport des Experts, et surtout le Protocole de Londres d'août 1924 qui en est issu, touchent encore par un autre côté aux questions douanières. En effet, nous avons déjà indiqué brièvement que le gage essentiel des paiements de réparations prévus dans le Plan Dawes était constitué par certains revenus du fisc allemand affectés en garantie du paiement jusqu'à ce que l'Agent général soit en possession des annuités dues par l'Allemagne. Les revenus dont il s'agit étaient le produit des impôts sur le sucre, le tabac et la bière, le produit du monopole de l'alcool et celui des droits de douane (16).

« Ces revenus, dit le Rapport du Comité Dawes, fourniront « une garantie collatérale, mais non principale, et nous suggérons que ce soient ceux des *douanes*, des impôts sur l'alcool, le tabac, la bière et le sucre ».

Nous soulignons ici les douanes qui nous intéressent particulièrement dans le cadre du présent travail. Les experts n'hésitent pas à recommander au Reich, dans son intérêt même, de relever assez considérablement tous ces impôts, en vue d'augmenter la valeur de la garantie collatérale que constitue le produit de ces impôts pour le versement des annuités dues au titre du Plan Dawes. Faut-il en conclure que les experts incitaient l'Allemagne à renforcer son protectionnisme douanier par une augmentation générale des droits prévus au tarif, en même temps que le Reich relèverait par exemple les im-

(15) Voir Section XI de la Première Partie dans le Rapport du 9 avril 1924.

(16) Voir notamment Section XIV de la Première Partie dans le Rapport du 9 avril 1924.

pôts existant déjà sur le tabac, la bière et le sucre? En aucune façon. Procéder de la sorte, c'eût été enlever à l'Allemagne d'une main ce qu'on lui donnait de l'autre; rétablir sa liberté économique et fiscale en théorie pour lui imposer en pratique des entraves d'ordre tarifaire pendant un temps indéterminé, entraves qui auraient risqué d'être beaucoup plus gênantes que les obligations prévues par le Traité de Versailles pour la période se terminant le 10 janvier 1925.

A ce propos, le Protocole de Londres d'août 1924 se devait de donner toutes les précisions voulues et c'est ce qu'il ne manqua pas de faire en termes très précis au Titre III de l'Annexe I à l'Accord conclu le 9 août 1924 entre la Commission des Réparations et le Gouvernement du Reich (17) : le § 12 du Titre en question stipule, en effet, que le Commissaire aux Revenus gagés (18) qui sera chargé de ce contrôle et qui pourra s'opposer à une diminution des impôts sur le sucre, le tabac, la bière ou l'alcool se faisant sans son autorisation préalable devra éviter « toute ingérence dans la politique tarifaire du Gouvernement allemand ».

Ainsi le Plan Dawes apportait à l'Allemagne une liberté économique douanière réelle et non illusoire qui devait devenir tout à fait complète à partir du 10 janvier 1925, ainsi que nous aurons l'occasion de l'exposer dans les chapitres qui suivent.

Bornons-nous à faire observer en terminant qu'après le vote des lois Dawes par le Reichstag le 30 août 1924, la mise en vigueur de la loi sur la Reichsbank le 11 octobre 1924, l'installation définitive de M. S. Parker Gilbert comme agent général des paiements de réparations (19) et la première séance du

(17) Pour la Commission des Réparations cet accord porte les signatures de M. Louis Barthou, président (France); de Sir John Bradbury (Grande-Bretagne); du Marquis Salvago Raggi (Italie) et de M. Léon Delacroix (Belgique); pour l'Allemagne, il porte la signature de M. Marx, chancelier du Reich.

(18) Les fonctions de Commissaire aux Revenus Gagés furent exercées pendant toute la durée d'application du Plan Dawes (octobre 1924-mai 1930) par Sir Andrew Mac Fadyean (Grande-Bretagne) qui s'est, en effet, rigoureusement abstenu de toute ingérence dans ce domaine.

(19) M. S. Parker Gilbert avait eu comme prédécesseur M. Owen D. Young qui avait accepté les fonctions d'agent général à titre provisoire pour la période allant du 1^{er} septembre au 1^{er} novembre 1924. Les principaux collaborateurs de M. S. Parker Gilbert, en dehors de M. G.-W.-J. Bruins, commissaire à la Reichsbank (Pays-Bas), et de Sir Andrew Mac Fadyean, commissaire aux Revenus Gagés (Grande-Bretagne), dont nous avons déjà parlé, étaient MM. G.

Comité des Transferts (20) le 31 octobre 1924, le Plan Dawes fonctionnait définitivement plus de deux mois avant la fameuse échéance du 10 janvier 1925.

Désormais, le cauchemar de l'inflation et de ses conséquences dangereuses pour le régime douanier allemand a bien disparu. La stabilisation monétaire permet de bâtir sur des fondements plus solides. La voie est ouverte pour une réforme douanière qui peut être aussi importante que celle de 1902. C'est par l'examen de cette réforme aboutissant finalement à la loi du 17 août 1925 que nous terminerons la présente étude.

Leverve (France), commissaire des Chemins de fer allemands, B. Nogara (Italie), trustee pour les obligations industrielles allemandes, et M. L. Delacroix (Belgique), trustee pour les obligations de Chemins de fer allemands.

(20) Les membres du Comité des Transferts étaient, au moment de sa constitution, MM. S. Parker Gilbert, président d'office (Etats-Unis d'Amérique), J.-E. Sterrett (Etats-Unis d'Amérique), Jean Parmentier (France), Henry Bell (Grande-Bretagne), P. Jannaccone (Italie) et A.-E. Janssen (Belgique). L'Américain J.-E. Sterrett devait être remplacé ultérieurement par M. Pierre Jay, également ressortissant des Etats-Unis. La présence au Comité des Transferts de deux membres américains ayant tous deux leur résidence habituelle à Berlin — ce qui n'était pas le cas pour les autres membres — assurait en fait aux Etats-Unis d'Amérique une prépondérance véritable au sein de ce Comité, bien que les personnes en question aient été désignées par la Commission des Réparations non comme représentants d'un pays, mais comme simples « citoyens américains ».

En matière de politique douanière allemande, le Comité des Transferts s'en est, d'ailleurs, tenu surtout pendant la période qui nous intéresse ici, à une attitude extrêmement correcte de stricte neutralité. Quant au Commissaire aux Revenus Gagés, Sir Andrew Mac Fadyen, si, à partir de 1926 surtout, il a insisté, à plusieurs reprises, dans l'intérêt du gage qu'il devait administrer, pour que les taxes intérieures (impôts indirects) sur le tabac et le sucre ne subissent aucune diminution en Allemagne, il s'est gardé, nous le soulignons d'autre part, de tout ce qui aurait pu ressembler à une immixtion dans l'établissement des tarifs douaniers, comme le lui prescrivaient les Accords de Londres d'août 1924.

LIVRE III

LOI DOUANIÈRE D'AOUT 1925

CHAPITRE PREMIER

VERS L'INDÉPENDANCE
ÉCONOMIQUE ET COMMERCIALE DU REICH

Nous avons déjà signalé les objections qui ont été soulevées en Allemagne contre la clause de la nation la plus favorisée sans réciprocité prévue par le Traité de Versailles, pour une durée de cinq années à partir de son entrée en vigueur. La période ainsi envisagée devait prendre fin le 10 janvier 1925; le régime transitoire établi pour l'Alsace-Lorraine désannexée et le Grand-Duché de Luxembourg cessait également à la même date.

Dès qu'il fut certain que le Conseil de la Société des Nations n'userait pas de la faculté qui lui était reconnue de prolonger pour l'Allemagne cette espèce de servitude en matière douanière, les préparatifs, en vue d'un régime « libre » de politique commerciale commencèrent très activement un peu partout en Allemagne. Le gouvernement du Reich fit étudier la question par des spécialistes, les hommes d'affaires : négociants, industriels, agriculteurs, rédigèrent mémoires sur mémoires, enfin les hommes de science examinèrent très sérieusement le problème lors des congrès d'économistes qui se sont tenus pendant l'été de 1924. Le livre fort documenté de M. Bernhard Harms, paru à la veille de la décision que devait prendre le Reichstag sur l'avenir de la politique commerciale (1), vint juste à son heure. Il donnait une idée exacte de la complexité des questions qui furent alors agitées.

Le tarif douanier de 1902 avait subi, on s'en souvient, pendant et après la guerre, des modifications qui en avaient notablement altéré le caractère. Une série de décrets et d'arrêtés, depuis celui du 4 août 1914 jusqu'à celui du 13 septembre 1917, avait mis progressivement fin à l'application des textes établissant des droits d'entrée sur les produits nécessaires au ravitaillement du peuple allemand. Or, la disette de denrées ali-

(1) Bernhard Harms. *Die Zukunft der deutschen Handelspolitik*, Iéna (Gustav Fischer), 1925.

mentaires et de matières premières s'est prolongée, pendant la période d'inflation, bien au delà de la fin des hostilités proprement dites ou de la mise en vigueur du Traité de paix.

A cet égard, la loi du Reich du 5 avril 1922 est allée encore plus loin que le décret du *Bundesrat* dont nous avons déjà parlé. Le 4 août 1914, le *Bundesrat* s'était contenté, on s'en souvient, de suspendre les droits de douane sur les céréales, le bétail, la viande, les graisses, le beurre, le fromage, la farine, les légumes secs, les pommes de terre, etc. Au printemps de 1922, le législateur, craignant une nouvelle disette causée par les troubles économiques qu'avait provoqués l'inflation, décida que la franchise douanière toujours en vigueur pour les céréales les plus importantes (seigle, froment, orge, avoine), pour les pommes de terre, le bétail, la viande et le lard, ne pourrait être supprimée par simple mesure administrative, mais qu'il faudrait pour cela une loi spéciale. Un peu plus tard, le 2 novembre 1923, au moment où la crise aiguë d'inflation avait atteint son paroxysme, les facilités accordées pour l'importation de la viande frigorifiée furent maintenues (2). La prolongation d'un pareil régime pendant une dizaine d'années devait causer des perturbations assez graves, vu qu'un tarif est constitué par toute une chaîne de dispositions à un anneau de laquelle il est impossible de toucher sans affecter sérieusement l'ensemble.

Il serait exagéré de prétendre qu'avec ce système exceptionnel, l'Allemagne a connu de 1914 à 1925 un régime libre-échangiste pour le commerce des produits agricoles. En effet, le libre-échange suppose le système du « *Laissez passer* » universellement établi à la sortie comme à l'entrée (3). Or, si justifiées qu'elles aient pu être à certains moments, les prohibitions d'exportation représentaient une forme de contrainte gouvernementale tout à fait incompatible avec la liberté économique préconisée par les physiocrates et par les disciples de Cobden.

Toujours est-il que, vers l'automne 1924, l'agriculture allemande criait misère. Dès le 6 septembre, la grande fédération

(2) Voir J.-B. Esslen, *Die Politik des auswärtigen Handels*, Stuttgart (F. Enke), 1925.

(3) Voir Conrad von Dietze, *Schriften des Vereins fuer Sozialpolitik*, Band 171, erster Teil, p. 196.

agrarienne du *Reichslandbund* se prononçait contre la division internationale du travail en matière de production agricole, division qui pouvait devenir néfaste dans les cas de guerre ou de bouleversement social se produisant, non seulement en Allemagne, mais encore dans un pays voisin. En conséquence, le *Reichslandbund* réclamait le rétablissement immédiat de droits de douane élevés sur les céréales et sur toutes les denrées alimentaires. Le 24 octobre 1924, le *Landwirtschaftsrat* (Conseil de l'agriculture) adoptait, presque à l'unanimité (toutes les voix moins celle du Prof. Sering), une résolution dans le même sens.

Mais si les intéressés s'agitent, les hommes de science eux aussi s'inquiètent. Il régnait, à leurs yeux, dans toutes les discussions sur ces questions, vitales pour l'avenir économique de l'Allemagne, une grande confusion. Le temps où en disciples fidèles de Friedrich List ils étaient tous gagnés à la thèse protectionniste semblait alors bien passé. A sa session de l'automne de 1924 qui eut lieu à Stuttgart, le *Verein fuer Sozialpolitik* adopte, après discussion, une résolution selon laquelle les droits de douane sur les céréales devraient être sinon supprimés, du moins très sensiblement abaissés. La situation nouvelle de l'Allemagne au lendemain de la signature des accords de Londres (août 1924) qui consacrent l'application du Plan Dawes (4) ne permet pas qu'on impose à sa consommation et à sa production l'accroissement de charges qui ne manquerait de ré-

(4) En ce qui concerne les répercussions du Plan Dawes sur la politique économique et commerciale de l'Allemagne, voir : Hjalmar Schacht. *Die Stabilisierung der Mark*, Berlin, Leipzig, 1926, ainsi que les premiers rapports de S. Parker Gilbert à la Commission des Réparations (1925-1926) (traduction française, Paris, Alcan). Nous nous contenterons d'y renvoyer. La question des relations du Plan Dawes et de la politique douanière est extrêmement complexe. M. Rudolf Schneider l'a traitée dans les *Schriften des Vereins fuer Sozialpolitik*, Band 171, erster Teil, p. 95 à 128. Il est impossible d'aborder le problème sans parler des exportations au titre de ce qu'on appelait les « livraisons en nature ». Mais, la chose sort plus ou moins du cadre de la présente étude qui s'arrête en août 1925. Or M. R. Schneider rappelle (*Op. cit.*, p. 105) que, pendant la première année de réparations (1^{er} septembre 1924-31 août 1925), il n'est resté, au total, que 300 à 400 millions de marks-or disponibles pour les livraisons en nature et les transierts d'espèces, le reste étant absorbé par les frais généraux, frais d'occupation, dépenses pour le *Reparation Recovery Act* britannique, etc. Au contraire, après le 1^{er} septembre 1925, les livraisons en nature prendront une plus grande extension, mais cela dépasse les limites de la période qui nous occupe ici, laquelle prend fin le 17 août 1925.

suller de droits élevés sur les produits indispensables à l'alimentation nationale.

M. Bernhard Harms fait remarquer que l'échéance de 1925 constitue pour la politique douanière une date tout à fait exceptionnelle qui ne se représentera plus de longtemps (5). En vain, il insistera, dans les analyses poussées extrêmement loin de son grand ouvrage (6), sur le fait que le rétablissement automatique des droits de douane — et plus encore leur relèvement — ne sont pas les vrais remèdes. Il rappellera, par exemple, que d'autres plans comme ceux du Prof. Aereboe, qui songe à la transformation de tout le littoral de l'Allemagne du Nord en un pays d'élevage intensif, présentent beaucoup plus de garanties de réussite et peuvent augmenter assez efficacement le rendement économique de l'agriculture allemande.

Mais à cette époque (hiver 1924-1925), en Allemagne, on n'est guère disposé à écouter les savants ou les techniciens. De puissantes associations d'intéressés font beaucoup trop de bruit pour cela. Il ne faut pas oublier que le chancelier Marx vient d'avoir le plus grand mal à faire voter les lois dites lois Dawes par le Reichstag. Il lui a fallu pour cela diviser en deux tronçons le parti national-allemand (*deutschnational*). C'est que le Reichstag élu le 4 mai 1924 et dont l'existence devait être fort brève (7) est peut-être une des assemblées parlementaires plus agrariennes qu'il y ait jamais connues l'Allemagne nouvelle. Les nationalistes, unis à la liste agrarienne (*Landliste*) avec laquelle ils constituaient une sorte de cartel, y disposaient de 106 sièges, soit six de plus que la *Sozialdemokratie*.

Pour complaire à ces éléments auxquels il ne pouvait faire la sourde oreille sans danger pour l'existence du cabinet, le chancelier Marx avait présenté, dès juillet 1924, c'est-à-dire très peu de temps après la réunion et la vérification des pouvoirs de la nouvelle assemblée, un projet douanier provisoire. Ce projet aurait dû entrer en vigueur le 1^{er} novem-

(5) *Schriften des Vereins fuer Sozialpolitik*, Band 170.

(6) *Die Zukunft der deutschen Handelspolitik*, Iéna (G. Fischer), 1925.

(7) Il a été dissous dès le mois d'octobre 1924, une majorité gouvernementale ne pouvant se former. De nouvelles élections ont eu lieu le 7 décembre 1924. Ce Reichstag de décembre était orienté un peu plus à gauche, mais nous verrons que le centre et la droite réunis y disposaient encore d'une majorité suffisante pour faire adopter la loi douanière du 17 août 1925.

bre 1924, il prévoyait qu'à partir de cette date, l'exemption des droits de douane sur les céréales et les denrées alimentaires serait supprimée.

En général, on en reviendrait, dès novembre 1924, en attendant la grande réforme douanière annoncée pour l'année 1925, date de la libération commerciale de l'Allemagne, au système du tarif de 1902. Ce tarif, adopté naguère par des agrariens, devait être cher aux agrariens si nombreux du Reichstag. Sans doute, le gouvernement réclamait, pour lui, la faculté de ramener le taux des droits autonomes à celui des droits conventionnels prévus par tous les traités de commerce en vigueur le 31 juillet 1924. Le nombre des traités de cette catégorie n'était, d'ailleurs, pas très élevé (8), la plupart des pays étrangers même non signataires du Traité de Versailles ayant préféré attendre, pour prévoir des droits consolidés, les répercussions économiques de l'échéance du 10 janvier 1925. Néanmoins le projet gouvernemental, considéré comme allant trop loin par les uns et comme ne tenant pas assez compte des besoins de l'agriculture par les autres, ne fut pas adopté.

*
**

Les milieux agricoles, aveuglément attachés par intérêt (9) aux doctrines du libre échange pendant de longues années jusqu'après 1870, semblent avoir aujourd'hui en Allemagne la superstition du remède que peuvent constituer des droits protecteurs. Nous verrons, dans le chapitre suivant, que, pour le rétablissement des droits d'entrée sur les céréales, ils durent attendre le 1^{er} octobre 1925. La baisse des prix du blé et du seigle survenue sur le marché mondial dans l'intervalle leur permit de donner encore plus de poids à leurs revendications. Au fond, en 1925, comme en 1878 et en 1902, on a peut-être établi ces droits en grande partie pour mieux faire accepter par l'agriculture des droits de douane assez élevés existant sur un certain nombre de produits manufacturés. Quand une baisse est, ainsi que le fait remarquer M. W. Lotz, due surtout comme ici à une abondance d'offres, il est certain qu'il n'est pas logique

(8) On en trouvera l'énumération complète au début du chapitre précédent (Troisième Partie, Livre II, Chapitre III).

(9) Nous avons exposé plus haut pourquoi. Voir notre Première Partie, Livre premier, Chapitres III et IV.

de chercher un remède dans le rétablissement ou le relèvement des droits sur les céréales; car des droits d'entrée même élevés ne peuvent empêcher que des récoltes favorables donnent parfois de gros excédents de production, pour le seigle notamment. En permettant aux agriculteurs d'entreposer leurs excédents à des conditions avantageuses et d'emprunter sur leurs stocks, le cas échéant, à un taux raisonnable, on leur rend, semble-t-il un meilleur service. Ainsi, l'organisation du crédit agricole devient un problème capital. Il est certain, par exemple, que le rentenmark a été créé à un mauvais moment pour les agriculteurs qui, en vue d'effectuer les versements imposés aux débiteurs fonciers, ont été souvent obligés de vendre à vil prix sur le marché leurs céréales et leur bétail.

Le gouvernement du Chancelier Marx n'a pas eu à se poser toutes ces questions au début de l'automne de 1924. En effet, la brusque dissolution du Reichstag rendit nécessaire d'ajourner à l'année suivante la discussion de la réforme douanière. Et là encore une série de circonstances fortuites ont tout retardé : élections présidentielles prématurées par suite de la mort de Friedrich Ebert, discussions relatives à la loi de revalorisation, etc...

Ce fut comme si le Reichstag sorti des élections du 7 décembre 1924 ne devait jamais avoir le temps d'aborder la discussion du nouveau tarif. Quand cette discussion vint en fin de compte devant lui, elle eut lieu avec une hâte qui ne répondait guère à la gravité des problèmes envisagés. Beaucoup d'Allemands qui aiment par définition aller au fond des choses en furent presque confus; ils alléguèrent, comme d'ailleurs le gouvernement du chancelier Hans Luther qui succéda au ministère Marx, qu'il ne s'agissait là que d'une réforme partielle et provisoire.

Mais en ces matières techniques délicates quand on n'a pas le courage de procéder à un examen d'ensemble, le provisoire a bien des chances de devenir définitif. Or, c'est ce qui est arrivé cette fois, si l'on fait abstraction de quelques retouches ultérieures de détail qui n'ont pas présenté le caractère d'une refonte complète.

Néanmoins nous pouvons, sans anticiper, indiquer dès maintenant que, par rapport au mouvement d'idées et à la richesse

de controverses qui ont rempli l'automne de 1924 (10), la loi du 17 août 1925 fit l'effet, en général, de la souris dont venait d'accoucher la montagne... On trouve presque ridicule aujourd'hui que les députés d'alors aient pu discuter avec opiniâtreté il y a neuf ans sur le fait de savoir si le tarif douanier « provisoire » resterait en vigueur jusqu'au 31 juillet 1927 ou seulement jusqu'au 31 juillet 1926. Cette question a fait couler en son temps beaucoup d'encre et certaines concessions à l'élément protectionniste ne furent possibles que parce qu'on était en général convaincu qu'au début de 1927 l'Allemagne aurait entièrement effectué la révision de son tarif douanier.

La stabilisation monétaire étant assurée, le Plan Dawes étant adopté, le Reich, à l'aube de sa liberté commerciale recouvrée, paraissait alors sortir des angoisses de l'après-guerre et des graves difficultés de l'inflation. Il lui aurait fallu, pour sa politique douanière, une réforme vraiment large et efficace. Les événements de 1925 ne devaient pas l'apporter. À la suite de quelles circonstances? C'est ce qui nous reste à examiner dans le chapitre suivant où nous aurons à tenir compte de la constellation politique générale dans l'Allemagne républicaine d'alors, car elle seule rendit possible cette solution hybride qui, au fond, n'en était pas une.

(10) Le gros effort du *Verein fuer Sozialpolitik* qui, sous la direction de Franz Eulenburg et sous le titre de *Neue Grundlagen der Handelspolitik*, Munich et Leipzig (Duncker et Humblot), publiait, en 1925-1926, quatre gros volumes de plusieurs centaines de pages chacun : I. *Deutschland*; II. *Ausland*; III. *Weltwirtschaft* (erster Teil); IV. *Weltwirtschaft* (zweiter Teil), mérite notamment d'être signalé.

CHAPITRE II

LE TARIF DOUANIER DU 17 AOUT 1925
ET LES PARTIS POLITIQUES

Le 3 septembre 1925, M. Paul Loebe, député socialiste de Breslau, alors président du Reichstag, prononçait, à la Sorbonne, à Paris, lors d'une des séances du XXIV^e Congrès Universel de la Paix, les paroles suivantes :

« J'ai toujours insisté sur le fait que la réconciliation des peuples devait se fonder non seulement sur les facteurs intellectuels et moraux, mais sur les éléments économiques. L'industrie américaine a pris durant ces dernières années un développement prodigieux qui forcera bientôt toutes les nations de l'Europe à s'unir plus étroitement. L'Union douanière européenne est inévitable. Les accords qui ont déjà eu lieu entre les représentants de l'industrie privée de différents pays contribueront à renverser les barrières douanières. Puis l'entente économique amènera la réconciliation politique. »

Ces déclarations furent applaudies par tout le Congrès.

Mais ce que M. Loebe omettait d'ajouter, c'est que la majorité parlementaire qui l'avait porté au fauteuil présidentiel n'existait plus. Il y avait là un fait gros de conséquences au point de vue économique. La coalition qui détenait alors la majorité au Reichstag se composait des nationalistes, des populistes, des Bavarois, de la *Wirtschaftspartei* (ou parti des intérêts économiques) et enfin du centre catholique qui semblait s'y être tout à fait rallié en mai 1925. Le Cabinet du Chancelier Hans Luther s'appuyait solidement sur cette coalition et il s'en servait pour faire la politique économique des gros industriels et des hobereaux. Depuis l'élévation à la magistrature suprême du maréchal-président Paul von Hindenburg à la fin d'avril jusqu'au 17 août 1925, le souci des questions économiques a dominé, pour les nationalistes allemands et leurs alliés parlementaires, toutes les autres considérations.

Tel est le spectacle qu'offrait la réalité immédiate. Sans doute, cela ne voulait nullement dire que l'union douanière préconisée

par M. Loebe dut nécessairement rester un idéal inaccessible, propre tout au plus à inspirer de beaux mouvements oratoires à des hommes politiques. On peut concevoir que le développement de la technique industrielle et des relations commerciales internationales rende, avant la fin du ^{xx}^e siècle, cette union indispensable (1). Cependant, la réalisation d'une telle idée donnerait lieu à des discussions sans fin et à de graves conflits. Le danger en fut assez bien indiqué par un grand journal de la Suisse allemande qui commenta de la façon suivante les résolutions prises par le Congrès de la Paix après le discours de M. Paul Loebe et après un rapport documenté de M. E. Milhaud, professeur à l'Université de Genève, en faveur de l'Union douanière européenne :

« Nous estimons qu'on tente ainsi de désolidariser l'Empire britannique du continent ou bien que, dans le cas d'une adhésion de l'Angleterre à l'Union douanière européenne, on aboutirait à la destruction de l'Empire britannique, par conséquent, à l'anéantissement du plus grand organisme politique existant au monde à l'heure actuelle (2). »

Néanmoins quiconque se place sur le terrain des faits, constate que l'Allemagne, a modifié sensiblement, par la loi du 17 août 1925, le tarif douanier qui régissait depuis 1906 ses relations commerciales avec l'extérieur. Elle a cru devoir adopter un nouveau tarif qui constitue une aggravation de l'ancien dans le sens d'un protectionnisme outrancier. Elle s'est éloignée plus que jamais des idées développées par M. Loebe une quinzaine de jours après. Les partis républicains et démocratiques dont le président du Reichstag était le porte-parole qualifié ont été réduits, en l'espèce, à l'impuissance. C'est l'« autre Allemagne », celle de l'ancien régime et de la ploutocratie, qui a donné au Reich, dès 1925, en matière douanière, la législation de son choix.

*
**

L'échéance du 10 janvier 1925 avait, on s'en souvient, joué un rôle important dans la politique douanière du Reich. Les ar-

(1) Des ouvrages publiés plus récemment en Allemagne, comme : W. Grotkopp, *Die Zoelle nieder!* Berlin-Grünwald (Walther Rothschild), 1930, y voient même une nécessité absolue pour la politique économique de ces prochaines années.

(2) *Basler Nachrichten*, Bâle, n° 246, du 7 septembre 1925.

ticles 264 et 280 du Traité de Versailles accordaient, comme nous l'avons vu, sans réciprocité aux Puissances alliées et associées, pendant cinq années à partir de la mise en vigueur du Traité, les avantages dits « de la nation la plus favorisée ». Le Conseil de la Société des Nations possédait, comme on sait, la faculté de prolonger cet état de choses en notifiant sa décision au gouvernement du Reich un an avant l'échéance en question, c'est-à-dire jusqu'au 10 janvier 1924 au plus tard. Aucun usage n'ayant été fait de cette faculté, l'Allemagne allait recouvrer sa pleine autonomie en matière douanière dès le début de l'année 1925. Le cabinet Marx avait préparé en conséquence des retouches assez considérables au tarif en vigueur que le Reichstag devait adopter au cours de l'automne 1924. Mais, ainsi que l'expose le chapitre précédent, la brusque dissolution du Parlement en octobre et la nécessité de procéder à des élections législatives générales le 7 décembre firent enterrer le projet. D'autre part, les économistes les plus réputés du pays, réunis à Stuttgart en septembre 1924 au Congrès de l'Association pour la politique sociale (*Verein fuer Sozialpolitik*) (3), avaient étudié les modifications à apporter aux droits de douane. Tout le monde était d'accord pour reconnaître que les remaniements territoriaux et les transformations économiques accomplies depuis la guerre devaient avoir pour conséquence une refonte complète de l'ancien tarif douanier en Allemagne.

La mort du Président du Reich Friedrich Ebert survenue à la fin de février 1925, ainsi que les deux plébiscites présidentiels de mars et d'avril 1925 retardèrent les pourparlers et les débats relatifs à cette question. Lorsqu'en mai, elle vint devant le Reichstag, le cabinet de droite du chancelier Hans Luther était au pouvoir depuis plus de trois mois. Les nationalistes alléguaient la nécessité d'avoir, dans le plus bref délai, un tarif douanier définitivement établi, pour les négociations commerciales en cours avec différents pays étrangers. Cet argument, sans cesse remis en avant, faussa la discussion. Les intéressés étaient, en pareille matière, les représentants de l'agriculture, d'une part, et de l'industrie, d'autre part. En dépit des conflits qui les opposent les uns aux autres, ils ont réussi, plus d'une

(3) Ce congrès donna lieu à une foule de publications intéressantes, notamment celle du gros ouvrage sur l'avenir politique commercial de l'Allemagne (*Die Zukunft der deutschen Handelspolitik*, Iéna 1925), de M. Bernhard Harms, le savant professeur à l'Université de Kiel.

fois, à trouver une formule transactionnelle, sans tenir compte des revendications de l'ensemble des consommateurs.

C'était presque un lieu commun en Allemagne avant la guerre que de souligner la divergence d'intérêts existant entre l'agriculture et les milieux commerciaux ou industriels. L'agriculture, devenue protectionniste pendant les vingt dernières années du *xix^e* siècle, pour des raisons exposées précédemment par nous, était surtout préoccupée des droits sur les céréales. Le commerce et l'industrie, au contraire, avaient intérêt à l'entrée en franchise des produits de consommation nécessaires au ravitaillement du pays afin d'éviter le renchérissement de l'existence et, par conséquent, la hausse des salaires ainsi que l'augmentation du coût de la production. Sans doute, de nombreux compromis avaient été conclus dans le passé, mais la rivalité subsistait. Elle trouvait son expression dans la lutte du *Hansabund* (4), représentant les intérêts du monde des affaires dans les grandes agglomérations urbaines, contre les agrariens des districts ruraux.

Au point de vue politique, les agrariens étaient en collaboration intime avec l'ancien parti conservateur, tandis que les milieux du commerce et de l'industrie s'appuyaient surtout avant la guerre sur le parti national-libéral. Après la Révolution de 1918, lorsque les conservateurs constituèrent le noyau du nouveau parti nationaliste (*deutschnational*) et lorsque les nationaux libéraux se dénommèrent eux-mêmes « populistes » (*Volkspartei*), il n'y eut au fond rien de changé. Seules les étiquettes avaient été modifiées. Naturellement les divergences de vues ne manquèrent pas entre nationalistes et populistes. Mais elles furent surtout d'ordre politique. Monarchistes les uns et les autres de tradition et de tempérament, ils n'envisageaient néanmoins pas de la même façon leurs relations avec le régime nouveau. En Prusse et dans le Reich, les populistes, au risque d'être traités de renégats, se sont placés sur le terrain des faits, de la politique des réalités (*Realpolitik*) et ils n'ont pas craint de participer au pouvoir avec la gauche. Cependant, dans bien des cas, ils se sont efforcés d'élargir la coalition vers la droite. Malgré les conflits entre l'industrie et l'agriculture, entre les villes et les campagnes, les milieux économiques de producteurs

(4) C'est dans le *Hansabund* que Gustav Stresemann fit les débuts de sa carrière.

s'étaient mis plus ou moins d'accord sur les grandes lignes de la politique douanière.

A ce point de vue, il n'est pas exagéré de dire que le tarif douanier du 17 août 1925 a été le pivot d'une nouvelle orientation dans la politique allemande (5). Il reste pendant plus de six mois la raison d'être de la collaboration de la droite et du centre droit. A force de se faire des concessions réciproques, on finit par s'entendre, de part et d'autre, sur la base d'un protectionnisme très rigoureux. Ce jour-là, en dépit des résistances du Chancelier Marx, jusqu'à la fin de 1924, l'entrée des nationalistes dans le gouvernement du Reich était chose décidée. Leurs chefs la réclament avec plus d'insistance que jamais. M. Stresemann, du côté populiste, n'hésite pas à provoquer pour cela la dissolution du Reichstag d'abord, une crise ministérielle grave ensuite. Il arrive à ses fins en janvier 1925, lors de la formation du cabinet Luther-Stresemann-Schiele.

C'était non seulement l'élargissement vers la droite de la coalition ministérielle, c'était, pour la première fois depuis la Constitution de Weimar, l'accession de la droite au pouvoir. Populistes et nationalistes se partageaient le gouvernement. Les portefeuilles essentiels au point de vue de la politique douanière revenaient soit aux nationalistes soit à leurs hommes de confiance (6). Dès lors, il était certain que le ministère Luther serait prêt à tomber, s'il le fallait, avec le tarif douanier, tel que le préconisaient les hobereaux et les gros industriels.

* * *

Il s'agissait, pour les nationalistes et leurs alliés, d'agir sans perdre de temps. En effet, ils ne pouvaient savoir si, avec les fluctuations fréquentes alors de la politique du Reich, les circonstances leur resteraient toujours favorables. D'autre part, risquant de mécontenter leur clientèle urbaine par une revalorisation nécessairement trop restreinte des emprunts publics et des hypothèques, ils avaient tout intérêt à ménager leurs

(5) Les fameux Accords de Locarno ont mis fin, dès octobre 1925, à cette orientation en faisant sortir les ministres nationalistes (*deutschnational*) du cabinet du Reich que dirigeait M. Hans Luther.

(6) Le portefeuille des finances avait été attribué à M. von Schlieben, celui de l'économie nationale à M. Neuhaus, celui du ravitaillement et de l'agriculture au Comte Kanitz.

électeurs ruraux où se sont toujours recrutés les éléments les plus fidèles au parti conservateur. Les députés nationalistes ne devaient pas retourner dans leurs circonscriptions les mains vides pour les vacances d'été de 1925. Or, les droits sur les céréales tenaient avant tout à cœur aux propriétaires fonciers et aux gros fermiers sur lesquels s'appuie principalement le parti « *deutschnational* » dans les campagnes. Il fallait donc, en dépit de difficultés multiples, accélérer le vote du tarif douanier.

Parmi ces difficultés, les unes étaient d'ordre technique, les autres d'ordre politique. Au point de vue technique, on pouvait avec raison objecter la grande complexité des questions à débattre dont l'examen approfondi préoccupait les hommes de science et les spécialistes depuis de nombreux mois. Il n'était, certes, pas facile d'apprécier sérieusement tous les facteurs entrant en ligne de compte sans instituer une longue discussion parlementaire à ce sujet. D'autre part, au point de vue politique, le bloc de droite était loin de disposer au Reichstag de la majorité absolue pour le vote du tarif douanier. Le cabinet Luther semblait, jusqu'alors, seulement toléré par le centre catholique dont la collaboration restait incertaine. Au lendemain de l'élection de Paul von Hindenburg à la Présidence du Reich, le centre faisait plutôt figure de vaincu. Son candidat, l'ex-chancelier W. Marx, avait eu le dessous au plébiscite présidentiel. La coalition politique qu'il représentait avait été battue à quelques centaines de milliers de voix de majorité. Mais en insistant sur l'urgence des questions économiques à résoudre, on facilitait au centre son changement d'orientation.

M. Hans Luther et ses ministres manœuvrèrent alors avec beaucoup d'habileté. Le centre, préoccupé avant tout des intérêts confessionnels dont il assume la charge vis-à-vis des masses catholiques, voulait maintenir un certain équilibre entre la droite et la gauche. Les nécessités de la bataille plébiscitaire l'avaient amené à conclure momentanément une alliance assez étroite avec les socialistes dont il restait séparé par une foule de questions importantes. De plus, les centristes avaient toujours évité de solidariser leur parti avec la politique du gouvernement même quand ce gouvernement était dirigé par un des leurs. Par contre, ils éprouvaient également de la répugnance à persister dans une opposition de principe quand la défense de la

religion catholique ne le leur imposait pas. Ainsi, le parti s'étant, semble-t-il, un peu trop engagé du côté de la gauche, le moment paraissait venu de donner un coup de barre à droite. Les discussions sur le nouveau tarif douanier offraient pour cela une excellente occasion.

Le 30 avril, quatre jours après le second tour du plébiscite présidentiel qui avait porté Hindenburg à la magistrature suprême, le ministre des finances du Reich, M. von Schlieben, faisait au Reichstag un grand discours-programme où il évitait toute allusion aux luttes politiques qui avaient pu séparer le centre de la droite. Au contraire, en rendant hommage aux résultats obtenus par le gouvernement précédent que dirigeait le centriste Marx, il facilitait un rapprochement sur le terrain purement économique. Le surlendemain de l'exposé de M. von Schlieben, une note parue dans les journaux faisait savoir que le cabinet du Reich examinait un nouveau projet de tarif. Puis le 9 mai, M. Neuhaus, ministre des affaires économiques, déclarait, lors de la discussion du budget de son ministère devant le Reichstag, que des remaniements au tarif douanier étaient devenus indispensables pour la conclusion de traités de commerce avec les pays étrangers. Enfin, le 15 mai, le comte Kanitz annonçait le dépôt d'une proposition de loi relative aux droits de douane pour la semaine suivante. Sans doute, on s'était assuré déjà dans les milieux gouvernementaux, d'une façon générale, l'appui du centre. En effet, M. Johannes Blum, député catholique de Düsseldorf, déclarait, le lendemain 16 mai, au Reichstag, au cours de la discussion d'un chapitre du budget, qu'un « protectionnisme modéré » devait être le but de la politique économique de l'Allemagne. Or, ce sont les termes eux-mêmes dont se servit le ministre Neuhaus dans des déclarations faites à la presse le 19 mai. Tout dépend évidemment de ce qu'on entend par protectionnisme modéré. Mais que s'était-il donc passé dans l'intervalle?

Une autre question avait été mise à l'ordre du jour des discussions politiques et des débats parlementaires. Or, cette question intéressait les nationalistes. Nous voulons parler du problème de la revalorisation. Le parti « *deutschnational* » de M. Schiele, de M. Hergt et du Comte Westarp s'était servi, à toutes les consultations du suffrage universel, de la revalorisation comme d'un tremplin électoral. Arrivé au gouvernement en

janvier 1925, ce parti s'était trouvé dans un certain embarras par suite des divergences d'intérêts existant entre les divers éléments qui le constituaient. Maintenant M. Schiele était ministre de l'intérieur, ses collègues des finances, du ravitaillement et des affaires économiques étaient des hommes que leurs tendances et leurs traditions de famille rattachaient au nationalisme allemand. On ne pouvait continuellement réclamer la revalorisation, lorsqu'on était dans l'opposition... et puis ne plus rien « revaloriser » du tout quand on tenait le pouvoir.

La droite avait fait d'imprudentes promesses aux électeurs nationalistes des grandes agglomérations qui formaient la clientèle urbaine du parti : petits rentiers, fonctionnaires, retraités, etc. Mais le noyau des électeurs nationalistes restait, comme nous l'avons dit, constitué par la clientèle rurale de l'ancien parti conservateur prussien, par les gros propriétaires fonciers qui ont encore, surtout à l'Est du Reich, une influence prépondérante sur les masses paysannes. La bourgeoisie, dépouillée de ses économies et de ses réserves entre 1920 et 1923 par suite de la dégringolade du mark, avait intérêt à une revalorisation assez large qu'on lui avait fait entrevoir. D'autre part les hobereaux qui avaient profité de la dépréciation monétaire pour se libérer de leurs dettes hypothécaires étaient moins enthousiastes. Le troupeau crédule des éléments urbains qui s'est souvent laissé apaiser par de bonnes paroles se serait peut-être contenté d'une revalorisation restreinte. Mais cela n'eût pas été du goût des propriétaires terriens. Ils n'étaient prêts à consentir à un sacrifice, limité d'ailleurs, dans la question de la revalorisation, que contre des avantages précis. Il est certain que pour moderniser son outillage et augmenter son rendement, l'agriculture allemande avait besoin de capitaux. Elle avait donc le plus grand intérêt au rétablissement immédiat du crédit hypothécaire. Or, ce rétablissement n'était possible que si la revalorisation des hypothèques est définitivement réglée. Il devenait, en effet, impossible d'emprunter sur hypothèque, si la menace de voir surgir une créance privilégiée à la suite d'une nouvelle loi de revalorisation subsistait indéfiniment. Il fallait, d'ailleurs, reconnaître qu'ici les intérêts des agriculteurs allemands coïncidaient avec ceux du relèvement économique général du pays. Néanmoins on comprend, au point de vue psychologique, les espoirs tenaces de la bourgeoisie moyenne à laquelle l'inflation avait

fait perdre le fruit de son épargne. Ainsi, d'une part, on voulait une revalorisation limitée, mais définitive, liquidant complètement le passé; d'autre part, si l'on consentait à des pertes sensibles, on aurait désiré conserver au moins l'espoir d'une revalorisation, sinon intégrale, du moins assez étendue.

D'ailleurs, aucun parti ne pouvait mieux comprendre les hésitations des nationalistes à ce propos que le centre catholique lui-même. Il a, en effet, lui aussi, sa clientèle urbaine et sa clientèle rurale. La situation économique d'un petit retraité de Cologne ou de Coblenz est au fond assez analogue à celle de son collègue de Stettin ou de Königsberg, et, à ce point de vue au moins, l'attitude d'un propriétaire moyen en Rhénanie ou en Westphalie n'est pas sensiblement différente de celle d'un hobereau brandebourgeois ou poméranien. Il fallait donc à toute force trouver un compromis entre les diverses solutions préconisées. C'est sur ce terrain que devait s'opérer le rapprochement entre le centre catholique et la droite, d'autant plus que les suffrages des centristes étaient indispensables pour faire aboutir au Reichstag un projet quelconque. Nous n'avons pas à faire ici l'historique des discussions passionnées qui se sont poursuivies pendant près de dix-huit mois dans l'opinion allemande sur le problème de la revalorisation. Elles avaient déjà commencé lors d'un premier règlement provisoire de la question par le troisième décret-loi sur les impôts du 14 février 1924 et elles se sont poursuivies jusqu'à la promulgation des deux lois sur la revalorisation des 15 et 16 juillet 1925. Qu'il nous suffise de signaler que la nouvelle majorité du Reichstag qui s'est ainsi constituée inaugura une pratique peu habituelle jusqu'alors dans la vie parlementaire allemande. Elle elabora dans ses moindres détails le compromis relatif à la revalorisation, non pas en séance plénière ou au cours des débats d'une des commissions intéressées, mais dans des pourparlers strictement confidentiels dont les résultats ne furent communiqués que postérieurement.

Quoi qu'il en soit, le 15 mai 1925 au matin, on apprenait par les journaux que le parti de la coalition de droite qui avait porté le maréchal-président Hindenburg au pouvoir (nationalistes, populistes, Bavaïois et *Wirtschaftspartei*) avait conclu avec le centre catholique un compromis en matière de revalorisation. Une fois le compromis adopté, la tactique de la majorité parle-

mentaire a consisté à limiter le temps de la parole des orateurs de l'opposition, à quitter ostensiblement en masse la salle des séances, lorsqu'ils prononçaient leurs discours et à voter automatiquement tous les articles, puis l'ensemble du projet, en restreignant, dans la mesure du possible, la durée des débats. Une alliance politique aussi étroite sur une question économique essentielle comme celle de la revalorisation, supposait une entente préalable entre le centre et la droite sur les grandes lignes du nouveau tarif douanier, même avant la publication du projet gouvernemental (7). C'est à la lumière de cet accord, peut-être tacite, qu'il convient d'apprécier les événements qui suivirent.

*
**

La publication du projet gouvernemental de loi douanière a fait renaître en 1925, dans l'opinion allemande, pour trois mois environ, la vieille querelle des protectionnistes et des partisans du libre échange. Le point de départ fut la communication à la presse, le 19 mai, des intentions du cabinet Luther en matière de tarif douanier. Trois discours ont été prononcés à cette date devant les journalistes accourus pour connaître les propositions du gouvernement. Si M. Neuhaus se servit du terme de « protectionnisme modéré », le chancelier Luther voulut tranquilliser les représentants de la presse au sujet des droits prohibitifs dont il avait été question. M. Hans Luther s'est déclaré opposé à la fois à un système de barrières douanières infranchissables et au libre échange absolu dans l'état actuel du commerce mondial. M. Neuhaus a insisté sur ce que le nouveau tarif était celui qui convenait pour une période de transition et pour « la négociation de nouveaux traités de commerce ». Quant au Comte Kanitz, il s'est fait l'avocat de l'agriculture allemande dont il reconnut les progrès techniques, mais il ajouta qu'elle avait besoin d'être protégée, si on voulait la maintenir à la hauteur de toutes les circonstances et assurer l'alimentation nationale en faisant de moins en moins

(7) Il est assez vraisemblable que les centristes ont fait valoir les concessions que représentait, pour un certain nombre d'adhérents de leur parti, cette attitude en matière économique et qu'ils ont obtenu des assurances précises en ce qui concerne les intérêts spirituels qu'ils défendaient : libertés religieuses des catholiques allemands, législation scolaire, etc...

appel aux importations étrangères. Le chancelier Luther avait déjà développé le même argument de la façon suivante :

« L'application des droits qui vont être établis, dit-il, augmentera le pouvoir d'achat des agriculteurs. Si des mesures de représailles prises à l'étranger font perdre à l'industrie certains débouchés extérieurs, celle-ci trouvera des débouchés nouveaux sur le marché intérieur. Quant aux répercussions possibles du tarif sur la balance commerciale allemande, il n'y a pas lieu de s'en préoccuper, puisque la diminution des exportations d'objets manufacturés qui peut en résulter sera largement compensée par une diminution, plus considérable encore, des importations de produits agricoles. »

Le même optimisme domine dans l'exposé des motifs. On a voulu seulement créer une base provisoire pour les négociations commerciales. D'autre part, il est nécessaire de mettre l'industrie allemande en état de lutter contre la concurrence de l'industrie américaine, par exemple, il faut l'aider à perfectionner son outillage et à moderniser ses méthodes. Or, les droits sur les céréales sont le corollaire des droits sur les produits fabriqués. On ne peut pas imposer aux propriétaires fonciers de nouvelles charges en raison du renchérissement des machines agricoles qu'entraînera le relèvement des droits de douane sans leur accorder des avantages correspondants sous forme de protection douanière pour leurs céréales, leur bétail, leurs cultures maraîchères, etc. D'ailleurs l'agriculture allemande, ajoute l'exposé des motifs, doit intensifier sa production afin de pouvoir assurer à elle seule, en cas de nécessité, le ravitaillement de la population du Reich tout entier. En outre, pour les quatre catégories essentielles de céréales (seigle, froment, orge et avoine), on a tenu compte des intérêts des consommateurs en prévoyant, à côté du tarif général autonome, un tarif conventionnel dont les taux sont très réduits jusqu'au 31 juillet 1926 et encore assez réduits à partir du 1^{er} août 1926. Ce document officiel souligne enfin la modération du projet gouvernemental, lequel prévoit le maintien de droits assez faibles pour une série d'articles intéressant surtout la consommation des classes laborieuses (lard, graisses, viande frigorifiée, conserves de viande).

Un examen du projet de loi lui-même pouvait faire naître certains doutes au sujet de cette prétendue « modération ». Le projet primitif ne comportait, en dehors du tarif qui y était

annexé, que cinq articles dont le premier mettait en vigueur les taux prévus au nouveau tarif. L'article 2 supprimait toute la législation exceptionnelle du temps de guerre relative à l'admission en franchise d'une série de denrées alimentaires. Il y était question de différents décrets pris de 1914 à 1917 et destinés à faciliter la lutte contre le blocus des Alliés. Certaines des dispositions dont il s'agissait avaient, du reste, déjà été suspendues. Mais les difficultés alimentaires ayant subsisté longtemps après la fin des hostilités, les gouvernements précédents n'avaient pas osé abroger l'ensemble de ces mesures. L'article 3 prévoyait, pour les droits sur les céréales, un minimum au-dessous duquel on ne pouvait descendre au cours des négociations commerciales avec les pays étrangers. L'article 4 conférait au gouvernement des pouvoirs discrétionnaires en ce qui concerne les modifications aux droits de douane résultant de la signature des traités de commerce. Enfin, l'article 5 envisageait une série de réductions temporaires valables jusqu'au 15 février ou au 31 juillet 1926, pour différentes denrées alimentaires de consommation courante en dehors des quatre céréales essentielles spécialement mentionnées dans l'exposé des motifs. Il s'agissait des positions relatives au maïs, au riz, aux haricots, pois et lentilles, au fourrage, à la viande et aux graisses, aux farines et semoules, à la mélite, à la margarine et au lait condensé, jusqu'à la fin de juillet 1923; une réduction analogue des droits d'entrée sur les pommes de terre était prévue jusqu'au 15 février 1926 seulement.

Le tarif annexé au projet de loi comportait, outre le rétablissement de droits de douane très élevés sur les céréales, un relèvement considérable des droits notamment sur le sucre, les fruits et les légumes, sur tous les produits finis et produits semi-ouvrés de l'industrie textile, depuis les vêtements de soie jusqu'aux fils de coton, sur les produits des verreries, de l'industrie sidérurgique, enfin sur les tracteurs, les motocyclettes et les automobiles, etc... En parcourant le document en question, en question on était obligé de faire, malgré les déclarations rassurantes des ministres, la constatation suivante : le nouveau tarif semblait constituer une aggravation au protectionnisme allemand d'avant-guerre et il ajournait, pour une période indéterminée, les espérances de ceux qui avaient escompté un rap-

prochement économique international fondé sur une entente ou trêve douanière et sur un abaissement général des droits.

En effet, par suite de la situation centrale du Reich en Europe et du jeu même des forces économiques, il paraissait certain que cet exemple serait suivi et qu'un pareil protectionnisme serait contagieux. Aussi, dès la fin de mai 1925, commencèrent à ce sujet en Allemagne les discussions les plus vives et les controverses les plus animées.

*
**

L'opposition au tarif douanier se composait d'éléments disparates. Si l'on fait abstraction des communistes qui votaient sans distinction contre toutes les mesures proposées par un gouvernement « bourgeois », le contingent le plus important était constitué par les socialistes. Depuis une trentaine d'années le libre échange était, on le sait, de tradition dans le parti qui fut celui de Bebel et Liebknecht. Sans doute, cela n'a pas empêché l'Allemagne impériale, de pencher de plus en plus vers le protectionnisme. Il y avait, d'ailleurs, au sein même de la *Sozialdemokratie*, un petit groupe d'intellectuels assez influents qui, réunis autour de M. Max Schippel et la revue *Sozialistische Monatshefte*, évoluaient, eux aussi, vers les idées protectionnistes. Ils s'appuyaient sur les expériences faites à ce sujet par les gouvernements travaillistes au pouvoir en Angleterre, d'une part, en Australie, d'autre part. Enfin, ils suivaient avec sympathie un mouvement analogue parmi les socialistes autrichiens. Mais dans les masses ouvrières, les tendances favorables au libre échange prédominaient encore. Néanmoins, le fait d'être opposé au principe de la franchise douanière absolue et générale, pratiquement irréalisable aujourd'hui, n'impliquait pas, pour M. Schippel et ses amis, une adhésion au projet gouvernemental de mai 1925. Aussi l'opposition des socialistes fut-elle unanime et elle se manifesta d'une façon extrêmement vigoureuse. Caricatures, tracts, meetings, tous les moyens furent utilisés, pour « mobiliser » les membres du parti et les « sympathisants » contre le tarif douanier. Les arguments employés furent, bien entendu, ceux qui parurent facilement accessibles à la compréhension des masses. On limita surtout la campagne aux droits sur les céréales, impopulaires entre tous. On fit

ressortir l'égoïsme des propriétaires fonciers, on alla chercher dans l'arsenal des adeptes du libre échange tous les arguments classiques : « Le protectionnisme, en matière agricole surtout, est une prime à la paresse et à la routine », etc... Enfin, on insista sur l'argument qui intéresse le plus les milieux populaires : « Le prix du pain va augmenter pour l'hiver prochain (8) ». L'effort de vulgarisation des chefs socialistes n'a pas été sans résultat et ils ont réussi, dans une certaine mesure, à intéresser leur clientèle électorale aux questions douanières, souvent considérées comme l'apanage de quelques techniciens et de quelques spécialistes.

Les socialistes allemands trouvèrent, pour leur lutte contre les réformes douanières du gouvernement, un soutien assez sérieux dans la grande presse de tendance démocratique : *Berliner Tageblatt* et *Gazette de Voss* à Berlin, *Gazette de Francfort* en province. Ce soutien fut beaucoup plus efficace que l'appui parlementaire du parti démocratique officiel qui, en agissant plus résolument, aurait peut-être réussi, de concert avec les socialistes, à faire obstruction au projet de loi. Mais les démocrates du Reichstag se sont bornés à protester platoniquement et à s'abstenir lors des scrutins décisifs.

L'opposition au tarif douanier rencontra des alliés parmi les économistes des Universités qui passent pour être les plus versés dans la matière, le Professeur M. Sering, le Professeur Acreboc, le Professeur B. Harms. Ces hommes de science étaient loin d'être hostiles à tout protectionnisme, comme par exemple le Professeur Lujo Brentano, de Munich, le vétéran du libre échange en Allemagne, dont on venait de fêter alors le quatre-vingtième anniversaire. Quand ils se ralliaient à la formule du « protectionnisme modéré », ils entendaient par là bien autre chose que le ministre de l'économie nationale de l'époque, M. Neuhaus. Le Professeur Bernhard Harms, par exemple, n'était même pas un adversaire absolu des droits sur les céréales

(8) En fait, le prix du pain dans le commerce de détail n'augmenta pas pendant quelque temps. Mais cela provint de la baisse générale constatée dans l'univers entier sur le marché des céréales surtout sur celui du froment et du seigle entre le 1^{er} juillet et le 1^{er} octobre 1925, aussi bien à Chicago, à Winnipeg et à Buenos-Aires qu'à Berlin. Sur le marché intérieur allemand la tendance à la baisse des prix de gros a même été plus accentuée que sur le marché mondial. Elle fut si forte que, sans les nouveaux droits de douane, il y aurait eu sans doute en Allemagne une diminution du prix du pain qui aurait constitué un certain soulagement pour les classes laborieuses.

et il avait étudié tout un projet comportant une échelle mobile des droits qui permettait de les adapter aux diverses fluctuations des prix sur le marché des grains. En ce qui concerne les droits de douane intéressant la grosse industrie, il était partisan d'un abaissement de ces droits, mais d'un abaissement progressif. Des techniciens, des spécialistes venus des points les plus différents de l'horizon politique furent d'accord pour déclarer que le projet gouvernemental de tarif douanier, insuffisamment préparé, devait être repoussé par le Reichstag (9).

Même dans le Centre catholique, l'enthousiasme était loin d'être général. Sans doute, les ouvriers westphaliens et rhénans qui faisaient partie de ce groupe n'étaient guère ravis à la perspective d'une augmentation probable du prix du pain et de celui des denrées alimentaires essentielles. Il y eut quelques manifestations dans ce sens provenant des syndicats chrétiens de l'aile gauche du Centre. Mais le Centre était très discipliné. Aussi, à partir du 21 juillet, lorsque le groupe parlementaire du parti eut conclu le compromis qui le solidarisait, en matière de tarif douanier, avec la droite, ne remarqua-t-on presque plus rien de cette opposition. Tout au plus se manifesta-t-elle encore par l'abstention systématique d'une petite phalange d'irréductibles parmi les centristes groupés autour de l'ex-chancelier Wirth. Quant à M. J. Wirth lui-même, il désapprouva complètement la politique douanière de la majorité des centristes. Il fut même amené à envoyer à ce propos sa démission de membre du groupe parlementaire de ce parti. Il convient pourtant de remarquer qu'il ne le fit que le 23 août 1925, à un moment où sa décision ne pouvait plus rien changer au vote de la loi sur les droits de douane. En intervenant plus tôt,

(9) Remarquons, à ce propos, que si la guerre a généralement éloigné en matière politique les milieux universitaires allemands des idées libérales qui y étaient en faveur pendant tout le xix^e siècle, une évolution contraire paraît s'être produite au point de vue économique. A ce point de vue, les hommes de science semblent évoluer, dans une certaine mesure, vers le libéralisme économique. S'ils étaient protectionnistes avant 1914, c'était surtout pour permettre à l'Allemagne de se ravitailler elle-même dans l'éventualité d'un blocus, que les plus clairvoyants envisageaient déjà. Or, les événements de 1914 à 1918 ont montré que c'était impossible à la longue, d'où le revirement dont il s'agit dans les milieux scientifiques. Mais les hommes d'affaires (propriétaires fonciers et gros industriels) ainsi que les hommes politiques (députés et ministres) en étaient restés, en général, aux conceptions économiques d'avant-guerre.

il aurait sans doute risqué de provoquer une scission et de briser l'unité du parti catholique qui lui tenait probablement plus à cœur que toutes les positions du tarif douanier.

Mais en face de la gauche hostile et du centre hésitant se dressait, en faveur du projet de loi, toute la force économique de l'industrie lourde et de la grande propriété foncière. Celles-ci avaient conclu un arrangement, bien avant qu'il eût été question d'un compromis entre les partis politiques du Parlement. L'intervention de ces puissances coalisées devait peser sur l'ensemble des débats. L'intérêt des discussions techniques s'en ressentit beaucoup. Nous ne pouvons en retracer ici toutes les phases.

Bornons-nous à noter que pendant une première période allant du début de juin au 21 juillet la question douanière joua un rôle important sans doute, mais de second plan dans les préoccupations politiques allemandes. Il fut alors possible à l'opposition parlementaire, aussi bien dans les commissions intéressées qu'en séance plénière, de faire entendre sa voix. La ligne de conduite des partis gouvernementaux n'était pas encore définitivement arrêtée. Il subsistait, jusque dans l'aile conservatrice du centre, représentée surtout par le groupe de M. Stegerwald, des résistances relativement aux dispositions prévoyant un minimum de droits pour les céréales. Aussi, malgré un accord général de principe, évitait-on de brusquer l'adversaire. La coalition avait besoin de toutes ses forces pour la lutte en faveur du projet de revalorisation. Ce projet fut adopté par le Reichstag les 15 et 16 juillet. Il était, dès lors, urgent de conclure également un compromis en matière douanière. Désormais la situation se transforme. Dans une seconde période, du 21 juillet au 12 août 1925, règne ce que la gauche appelle la « dictature de la majorité ». Il ne s'agit plus, pour la droite, de discuter. Elle tient à faire fonctionner le plus vite possible la « machine à voter » afin que la lettre des dispositions législatives et constitutionnelles soit observée. Peu importe, d'ailleurs, si l'esprit en est sans cesse violé par une coalition parlementaire abusant volontiers de sa force...

Pendant tout ce temps, la tactique des partisans du projet douanier s'inspirait avant tout des circonstances. A la fin de mai 1925, la droite avait estimé insuffisantes les concessions que lui faisait le texte du gouvernement. Ce fut visiblement

pour avoir un objet de compensation en vue d'un compromis éventuel. Puis elle finit par se rallier à la proposition du cabinet Luther. A partir de ce moment, elle était résolue à s'y tenir et à ne plus faire, de son côté, la moindre concession. Elle dut cependant se prêter à certaines retouches pour s'assurer l'appui du centre. D'ailleurs, les modifications consenties dans certains domaines furent compensées par des avantages précis dans d'autres domaines. Le bruit a même couru que le parti nationaliste s'était fait payer ainsi son adhésion à la politique des pactes de sécurité préconisée par Gustav Stresemann. Mais ce bruit a été démenti par l'attitude ultérieure des nationalistes du groupe national allemand (*deutschnational*).

*
**

Quoi qu'il en soit, le compromis douanier entre les partis de droite et le centre catholique semble avoir été le fruit d'une véritable médiation personnelle du chancelier Luther. Conclu le 21 juillet 1925, ce compromis était porté à la connaissance de la commission du commerce extérieur du Reichstag dans la matinée du 22. Sur certains points il accordait aux consommateurs un allègement par rapport au projet ministériel. Il ne prévoyait plus de minimum pour les droits sur les céréales, d'autre part, il autorisait l'importation en franchise de la viande frigorifiée dans certains cas déterminés. Enfin, les recettes du Reich provenant des droits de douane sur le seigle, le froment, le bétail, la viande, le lard et la farine devaient être versées, à concurrence de dix millions de marks par an, soit à des œuvres de bienfaisance religieuses ou laïques, soit à des instituts de caractère scientifique. Mais le compromis douanier du 21 juillet constituait, d'autre part, une aggravation du projet gouvernemental du 19 mai. Il établissait, par exemple, un minimum de droits pour les importations de bovins, de moutons et de porcs; ensuite il augmentait les droits sur une série de denrées alimentaires comme le beurre et les conserves de viande. Enfin, il conférait au ministre des finances un pouvoir discrétionnaire pour modifier les droits de douane existants en cas de nécessité économique pressante. Sur un dernier point, le compromis donnait satisfaction au gouvernement, tout en tenant compte d'une ob-

jection souvent faite par l'opposition : la validité du tarif douanier provisoire devait se prolonger jusqu'au 31 juillet 1927 seulement. Ainsi, le cabinet Luther pouvait alléguer qu'il s'agissait d'une mesure transitoire, puisqu'on limitait la période pendant laquelle le nouveau tarif resterait en vigueur.

Aussitôt l'accord réalisé sur ce compromis entre les partis de la majorité, la « machine à voter » se mit à fonctionner automatiquement, comme pour les lois concernant la revalorisation. A peine laissa-t-on un député démocrate, M. H.-R. Dietrich, développer, au nom du parti, certains amendements : l'un tendant à faire cesser la durée de validité du tarif le 31 juillet 1926 au lieu du 31 juillet 1927, l'autre tendant à laisser entrer le riz en franchise et à diminuer les droits sur le maïs et la margarine. Forts du compromis qu'ils venaient de conclure, les représentants de la majorité limitèrent le temps de parole des orateurs, ils se désintéressèrent tout à fait des débats parlementaires et ils exercèrent seulement une surveillance sur leurs adhérents lors des scrutins. La chose était d'autant plus nécessaire, qu'au Reichstag le vote par procuration n'est pas admis. Il fallut employer tous les moyens pour retenir à Berlin malgré la grosse chaleur les parlementaires désireux de prendre des vacances. La presse de droite imagina même de publier, après chaque scrutin important, une « liste noire » des députés de la majorité que des considérations de commodité personnelle ou des scrupules de conscience avaient retenus loin du Reichstag.

L'opposition a dû répondre par des tentatives d'obstruction, puisque de véritables débats n'étaient plus possibles. Les socialistes, par exemple, quittaient la salle au moment où la « machine à voter » allait fonctionner. Ils ont réussi, de cette façon, plusieurs fois, notamment le 8 août (10), à empêcher que le *quorum* ne fût atteint.

Mais avant d'en arriver à l'emploi de pareils procédés, l'opposition avait tenté un double appel à l'opinion le 24 juillet. Dans l'après-midi, un grand meeting en plein air fut organisé par le parti socialiste au centre de la capitale allemande.

(10) Le 8 août 1925, la présence de 247 députés aurait été nécessaire pour qu'on pût procéder au scrutin. Or 244 membres du Reichstag seulement se trouvaient dans la salle des séances. Pourtant, il y avait parmi eux quelques députés démocrates ne faisant pas partie de la majorité favorable au tarif.

Une dizaine de députés prirent la parole et tous les orateurs protestèrent contre le renchérissement de la vie que provoquerait la mise en vigueur du nouveau tarif douanier. Le soir, dans la grande salle de l'ancienne Chambre des Seigneurs de Prusse, à Berlin, eut lieu une protestation plus académique des représentants de la science et du commerce. Le Prof. M. Seering, empêché, s'était fait représenter par M. Baade. Puis le Prof. Aereboe, spécialiste des questions agricoles, fit un exposé technique très complet. Tous deux critiquèrent avec force et compétence la façon dont on voulait rétablir alors les droits de douane sur les céréales. La réunion était présidée par M. Tiburtius, du Comité directeur de l'Association centrale des détaillants, qui a fait adopter une résolution prenant position contre le projet gouvernemental de tarif douanier.

Dans la suite, les dernières semaines et surtout les derniers jours de la discussion furent d'une grande monotonie. L'opposition paraissait à bout de forces dans une lutte dont rien ne pouvait plus désormais modifier l'issue. Quant à la droite, elle voulait aboutir au vote de l'ensemble coûte que coûte avant le départ pour les vacances.

Enfin, le tarif finit tout de même par être voté au Reichstag en seconde délibération le 10 août, puis en troisième et dernière délibération le 12. Sans doute, ce n'est pas sans une ultime protestation de l'opposition contre « la dictature de la majorité ». Socialistes et communistes quittent, comme d'habitude, la salle. Les démocrates s'abstiennent et alors l'ensemble est définitivement adopté par les partis du « compromis douanier ». Le lendemain 13 août, le Reichsrat, ainsi qu'il fallait s'y attendre, donne son assentiment. Dans ces conditions, le Président du Reich peut promulguer la loi en question le 17 août. C'est comme loi du 17 août 1925 que cette loi tarifaire, toujours en vigueur au moment où nous mettons sous presse, restera connue dans l'histoire économique de l'Allemagne contemporaine.

Le texte de cette loi est celui du projet gouvernemental de mai avec les retouches qui y ont été apportées par le compromis du 21 juillet; ces retouches furent en général textuellement incorporées dans la loi. La loi douanière comporte donc dorénavant huit articles au lieu de cinq. Les articles 1, 2 et 5 du projet y sont reproduits sans modification. L'article 3 prévoit

un minimum pour les droits sur le bétail, et non plus pour les droits sur les céréales. L'article 6 contient les dispositions du compromis relatives à l'utilisation d'une partie du produit des taxes douanières pour des œuvres de bienfaisance tant religieuses que laïques. Peut-être faut-il voir dans cet article une influence exercée par le centre. L'article 7 est l'ancien article 4 du projet. L'article 8 limite la durée de validité de la loi au 31 juillet 1927. Mais cela se trouve déjà dans le compromis. De plus, le gouvernement aura la faculté de mettre en vigueur les taux nouveaux des droits de douane aux différentes dates qui lui sembleront opportunes, à condition que ce soit le 1^{er} octobre 1925 au plus tard pour l'ensemble des positions du tarif, le 16 octobre 1925 au plus tard pour la position n° 180 (vins en tonneaux et en bouteilles). Signalons que l'article 5 est reconstitué tel qu'il figurait dans le projet, qu'en conséquence les droits établis par cet article sont prévus pour la période allant jusqu'au 31 juillet 1926 (et non pas seulement jusqu'au 31 mars 1926, comme l'avaient préconisé les rédacteurs du compromis). Enfin, un nouvel article 7a, dont la durée de validité n'était pas limitée au 31 juillet 1927, reprenait une conception du cabinet Marx; il établissait un rapport entre la diminution de l'impôt sur le chiffre d'affaires et le relèvement des droits de douane. Il prévoyait, en effet, que cet impôt serait abaissé à 1 % à partir du 1^{er} octobre 1925. Cette mesure témoigne du souci de provoquer une baisse du coût de l'existence permettant aux classes laborieuses de mieux supporter les charges accrues qui leur étaient imposées par le nouveau tarif. En dehors de ce cas spécial qui n'a rien à voir au fond avec le problème des droits de douane, le résultat des discussions parlementaires qui ont eu lieu entre le 22 juillet et le 12 août 1925, a été insignifiant. Les débats avaient été, il est vrai, réduits à n'être que des discussions de pure forme. C'est ce que voulait une majorité parlementaire particulièrement soucieuse d'en finir vite à tout prix, car elle sentait combien son existence même était menacée.

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que, même les milieux qui avaient le plus poussé à l'adoption du tarif, aient été loin de témoigner de l'enthousiasme, une fois la première fièvre de la lutte passée. « C'est un tarif d'attente » écrivit M. Rudolf Siegert, rapporteur pour les questions douanières

à l'Assemblée des industriels et des négociants allemands (*Deutscher Industrie-und Handelstag*) (11), dans l'introduction à une édition de la loi nouvelle publiée par les soins des grandes associations industrielles (12) « il nous permettra de faire en toute tranquillité nos observations ». Si c'est vraiment un tarif d'attente, comment concilier ce fait avec la nécessité invoquée par le gouvernement d'avoir un nouveau tarif pour les négociations commerciales qui allaient s'ouvrir avec les pays étrangers?

On se rendait compte partout qu'il n'était nullement certain que le tarif de 1925 serait remplacé par un tarif différent en 1927. En pareille matière, on savait que le provisoire tend souvent à devenir définitif. A la fin de 1934, le tarif du 17 août 1925 demeure en vigueur avec un certain nombre d'aggravations sur le détail desquelles nous n'avons pas à entrer ici. C'est pourquoi l'impression générale fut assez défavorable dans la plupart des pays voisins. En vain, le gouvernement du Reich, pour atténuer la déception produite par l'adoption en Allemagne d'un système protectionniste outrancier, a cherché à faire coïncider le vote de la loi douanière avec la ratification des traités de commerce germano-britannique et germano-américain. Mais il faut remarquer que ces conventions ne prévoient aucune clause relative au tarif douanier lui-même et que, par conséquent, leur mise en vigueur n'était susceptible d'amener aucun abaissement du taux des droits.

Quant aux répercussions à l'intérieur de l'Allemagne, elles ne se firent pas attendre. Dès le 20 août 1925, le gouvernement, usant des pleins pouvoirs que lui conférait l'article 8, mettait en vigueur les droits de douane sur les céréales pour le 1^{er} septembre. Parmi les intéressés, c'étaient en effet les agrariens qui étaient les moins patients. D'autre part, on reculait l'application du nouveau tarif jusqu'à l'extrême limite prévue par la loi, soit jusqu'au 1^{er} octobre 1925, pour l'ensemble des positions de ce tarif et même jusqu'au 16 octobre pour les droits sur les vins.

(11) Puissante organisation patronale allemande qui avait toujours été favorable à la réforme douanière telle qu'elle fut accomplie.

(12) Rudolf Siegert. *Bemerkungen zum Gesetz ueber Zollaenderungen*, publié dans les *Zollhandbuecher fuer den Welthandel herausgegeben in Verbindung mit dem Deutschen Industrie-und Handelstag und mit dem Reichsverband der Deutschen Industrie*, Berlin (Reimar Hobbing), 1925, p. 5.

Dans la pensée du chancelier Hans Luther et de ses collaborateurs, le corollaire de la mise en vigueur d'un tarif strictement protectionniste devait être une action générale contre le renchérissement de la vie à l'intérieur du Reich. L'insertion dans la loi douanière de l'article 7a, relatif à la diminution de l'impôt sur le chiffre d'affaires avait constitué une première tentative dans ce sens. L'effort du gouvernement s'est poursuivi sous la forme d'interventions diverses contre les cartels qui maintenaient artificiellement les prix de venté à un niveau trop élevé. Puis on voulait faire pression sur les grands établissements de crédit afin d'obtenir d'eux une diminution sur le taux de l'intérêt pour les avances à l'industrie et au commerce. On s'est efforcé de donner une importance nouvelle aux offices de contrôle des prix (*Preisprüfungsstellen*). Tout cela fut en vain. Le chancelier avait promis de faire diminuer le coût de l'existence pour le 1^{er} octobre 1925. C'est là un engagement assez imprudent, de la part d'un chef d'Etat. La date envisagée venue, le public s'aperçut qu'il n'y avait pas eu de résultat appréciable dans cet ordre d'idées. L'indice des prix de gros, celui des prix de détail et les expériences quotidiennes des consommateurs concordaient à ce sujet.

*
**

Ainsi, la première conséquence de l'adoption de la loi douanière de 1925 avait été d'indisposer, à l'extérieur, certains fournisseurs de l'Allemagne (13), de mécontenter, à l'intérieur, les classes laborieuses au seuil d'un hiver qui s'annonçait très dur pour elles. En effet, sans que leurs ressources aient sensiblement augmenté elles ont dû subir la répercussion des nouveaux droits, mis en vigueur à partir du 1^{er} octobre 1925. Or, il n'a pas été possible de leur apporter un soulagement préalable par une baisse générale des prix de détail.

D'ailleurs, en se plaçant à un point de vue plus élevé, on pouvait éprouver un sentiment de vague inquiétude, lorsqu'on étudiait l'esprit de cette nouvelle législation douanière. Quand

(13) Il y sera remédié dans la suite en partie par une politique de traités de commerce assez habile qu'inaugurera M. J. Curtius au Ministère de l'Economie Nationale où il eut en général la main plus heureuse que quatre ans plus tard aux Affaires Etrangères, après la mort de Gustav Stresemann.

on s'efforçait de lire le tarif du 17 août entre les lignes, il était difficile d'y voir autre chose qu'une arme pour les négociations économiques, comme l'ont répété à l'envi les partisans du ministère Luther. Sans vouloir jouer sur les mots, pourquoi les Allemands avaient-ils alors un tel besoin de « s'armer » ? Était-ce bien le moyen de faciliter les efforts pour développer le commerce extérieur de l'Allemagne ? A-t-il été opportun de la part du Reich, la première fois que l'application du Traité de Versailles lui permettait de prendre de lui-même, en pleine liberté, une décision de quelque envergure et de portée économique internationale, d'apparaître, à ses anciens adversaires et aux anciens neutres, comme « armé jusqu'aux dents » ? On chercherait, en vain, dans les documents relatifs au tarif douanier, ou même dans des déclarations officieuses, la trace d'un esprit économique nouveau. Les conceptions d'avant 1914 qui, selon beaucoup d'hommes politiques allemands, devaient mener fatalement à une conflagration générale, étaient partout considérées comme une espèce d'idéal vers lequel le Reich ne pouvait que tendre après le désordre passager de la Révolution républicaine de novembre 1918. La nécessité où se trouverait éventuellement l'agriculture allemande « *d'assurer le ravitaillement de la population pour toutes les éventualités* » comme le disait l'exposé des motifs, donnait à réfléchir. Derrière les colonnes de chiffres du tarif et les énumérations de produits, on sentait se manifester la conception suivant laquelle le progrès économique national ne pouvait être que le fruit d'une lutte impitoyable contre divers rivaux, et non pas celui d'une collaboration internationale pour le bien-être de tous.

Nous risquerions, certes, d'exagérer en généralisant. Il y avait alors de puissantes organisations, des hommes d'affaires comme des hommes de science qui luttaient avec ardeur contre cette mentalité. Mais le principal intéressé était le consommateur allemand et, pour lui, les résultats pratiques de ces efforts se sont révélés à peu près nuls. Il importe de le constater, lorsqu'on veut apprécier, dans son ensemble, la politique économique et douanière de la République weimarienne.

Tel qu'il se présentait sous la forme où l'a promulgué le Président Paul von Hindenburg, le tarif douanier d'août 1925

était à l'image d'une Allemagne prête à travailler et à produire, mais désireuse de se replier entièrement sur elle-même plutôt que d'accueillir chez elle les courants de solidarité européenne et de coopération universelle.

Il est vrai que la politique économique de MM. von Schlieben et Neuhaus, ainsi que le Comte Kanitz, administrateurs parfois avisés, mais formés à l'école du fonctionnarisme prussien d'avant-guerre, ne pouvait guère être différente. Aucun de ces hommes n'avaient une assez forte personnalité pour s'élever au-dessus des intérêts immédiats et des revendications journalières du milieu dont ils étaient sortis. Derrière eux, une bonne moitié du peuple allemand, la moitié la plus influente, la plus cultivée, la plus riche, pensait et sentait de même. Sur elle la tourmente de la guerre et de la Révolution de novembre 1918 avait eu à peine une influence passagère et superficielle. On était porté à regarder plutôt vers le passé que vers l'avenir. Empêchés provisoirement — tout au moins en théorie — de construire de nouvelles forteresses, des avions de guerre et des chars d'assaut, les Allemands dont il s'agit prenaient plaisir à édifier les épaisses murailles du nouveau tarif des douanes; et, malgré tous les appels retentissants en sens contraire (14), on consolidait ces murailles. Le moment où elles seront abattues paraît encore bien éloigné, puisque, depuis la crise économique récente (1929-1934), presque tous les pays européens ont imité l'Allemagne en renforçant sans exception leurs barrières douanières (15).

(14) Voir notamment le livre de M. Wilhelm. Grotkopp intitulé *Die Zoelle nieder!* Berlin-Grunewald (Walther Rothschild), 1930, ouvrage intéressant à bien des égards, mais qui paraît déjà vieilli depuis l'avènement de la dictature hitlérienne.

(15) Cinq semaines seulement après le 17 août 1925, le grand journal tchécoslovaque *Narodni Listy*, du 22 septembre 1925, envisageait la réalisation par étapes d'une vaste union douanière européenne comprenant la France, l'Allemagne, l'Autriche, la Tchécoslovaquie, ainsi que les nations voisines fatalement amenées à se joindre à une pareille unité économique par suite de leur situation géographique. La première étape serait l'adoption dans les différents pays intéressés de droits de douane préférentiels. Mais ce projet ne devait pas aboutir, de même que la « trêve douanière » préconisée plus tard lors de la Conférence Economique Mondiale de Genève ne devait jamais entrer en vigueur...

CONCLUSIONS

La présente étude s'arrête à la mise en vigueur de la loi douanière allemande du 17 août 1925. Il va sans dire que l'histoire de la politique commerciale ne s'est pas arrêtée là. Mais comme nous l'indiquions plus haut, le tarif douanier de 1925 est demeuré debout à la fin de 1934 et aucun symptôme n'indique que la refonte générale de ce tarif, annoncée pour un avenir prochain il y a neuf ans, fasse aujourd'hui partie des préoccupations immédiates des dirigeants de l'Allemagne; ils ont bien d'autres soucis.

Quelques semaines après la mise en vigueur de la loi douanière, les accords de Locarno étaient signés; quelques mois après, ils étaient ratifiés. Rien de tout cela ne modifia d'abord le protectionnisme de l'Allemagne dans le domaine commercial. Bismarck répétait volontiers qu'on peut être en excellentes relations, au point de vue politique, avec des pays en face desquels on édifie des barrières douanières presque infranchissables. Cela n'empêcha, d'ailleurs, pas les gouvernements impériaux qui ont suivi de faire à l'Autriche-Hongrie et à l'Italie, alliées de l'Allemagne dans la Triplice, des concessions commerciales importantes que motivaient sans doute les nécessités politiques plus que des circonstances d'ordre purement économique. Quant à Fichte, il avait prétendu, par son « Etat commercial fermé », aboutir non pas à la guerre de tous contre tous, mais à la paix perpétuelle. Friedrich List pensait y arriver lui aussi par un protectionnisme « éducatif » qui devrait parfois employer la contrainte vis-à-vis des voisins récalcitrants de l'Allemagne.

Mais le Reich républicain semblait avoir compris, au bout de quelques années, que des relations économiques suivies et facilitées par des arrangements commerciaux appropriés sont, dans une certaine mesure, une garantie de paix entre les

nations. De 1926 à 1929 les efforts de M. J. Curtius, Ministre de l'économie nationale, furent dirigés dans ce sens. Il s'agissait, par tout un système d'arrangements douaniers, supportant avantageusement la comparaison avec ceux de l'ère Caprivi et de l'ère Bülow, de compléter ce qu'il pouvait y avoir de défectueux dans la législation douanière du 17 août 1925. Celle-ci fut, d'ailleurs, plusieurs fois amendée dans la suite. Sans vouloir donner tous les détails pour une période sur laquelle ne porte plus cette étude, on peut signaler d'une façon générale que les modifications intervenues depuis 1925 ont plutôt constitué, encore avant le début de la crise mondiale, une aggravation des droits protecteurs. Même un gouvernement dirigé par les socialistes, comme celui de Hermann Müller, a cru, dans ce domaine, devoir prêter l'oreille à ceux qui lui exposaient la détresse agricole des provinces de l'Est. Plus tard, le cabinet de concentration bourgeoise du chancelier Brüning et les cabinets présidentiels Papen et Schleicher ont également estimé qu'il fallait faire de même.

Certes, une série de conventions avec l'Italie, la Suisse, la France, etc... ont assuré des échanges multiples; ces nations entre le Reich et les relations commerciales avec la plupart des pays étrangers furent en général satisfaisantes. Une guerre douanière avec l'Espagne, en 1926, s'est rapidement terminée. Vis-à-vis de la Pologne, les difficultés ont paru, pendant plusieurs années, insurmontables, mais elles ont tout de même fini par trouver une solution. En ce qui concerne la France, l'accord commercial du 17 août 1927 (1), plusieurs fois remis au point depuis, constitue une base satisfaisante pour les relations commerciales réciproques; il semble avoir fait ses preuves.

On ne peut s'empêcher, toutefois, de souligner la contradiction qui existe entre les tentatives des conférences économiques internationales répétées (Conférence économique mondiale de Genève en 1927, conférences pour la trêve douanière, la nomenclature douanière, Conférence économique et monétaire de Londres en 1933, etc...) et les relèvements fréquents des droits de douane dans les divers pays, en Allemagne surtout. La

(1) C'est ce qu'on appela couramment, chez nous, « l'additif douanier » du dek, dans un livre qu'il dédie à Clemens Lammer, analyse longuement ce traité de commerce franco-allemand. Voir E. Respondek. *Wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Frankreich*. Berlin (C. Heymann, éditeur), 1929, p. 30-95.

France a évité de tomber dans une contradiction trop flagrante en renonçant au projet de tarif douanier de 1927, dit tarif Bokanowski au moment même où se poursuivaient les efforts de la Conférence économique mondiale à Genève. Comme l'Allemagne, nous nous sommes contentés d'une solution provisoire au mois de mars 1928 (2).

Un livre allemand assez récent, que nous avons déjà eu l'occasion de citer et qui se place au point de vue de la constitution future d'une union ou d'une fédération douanière européenne qualifie le tarif douanier français et le tarif douanier allemand de tarifs d'attente (3). L'impression se dégage assez nettement qu'à la veille de la crise économique actuelle, la politique douanière du Reich était dans l'expectative et qu'elle hésitait à s'engager dans une direction donnée. Malgré le protectionnisme accentué et malgré des mesures d'exception dues à la crise, le Reich n'a pas donné chez lui aux droits protecteurs un caractère aussi rigoureux qu'aux Etats-Unis d'Amérique, par exemple. Dans un esprit de prudence, l'Allemagne ainsi que la France se sont alors contentées de droits d'entrée qui cherchaient à conserver, à sauvegarder ce qui était (*Erhaltungszölle*). La politique commerciale et douanière du Reich n'avait plus la hardiesse, parfois brutale, qui avait caractérisé les périodes critiques à l'époque du *Zollverein*. Mais on conservait l'impression que, malgré des tâtonnements pénibles au début, les améliorations futures proviendraient de solutions internationales plutôt que d'initiatives séparées prises par certains Etats.

*

**

Quant aux théories qui constituaient l'armature idéologique du protectionnisme allemand, elles ont parfois joui d'un renouveau de faveur dû aux circonstances. Lorsque le cercle de fer du blocus l'enserrait, l'Empire wilhelmien réalisait presque le cas — qu'on avait pu croire naguère théorique —

(2) C'est ce qu'on appela couramment chez nous, « l'additif douanier » du 2 mars 1928.

Cf. E. Respondek. *Op. cit.*, p. 42. Le même ouvrage indique brièvement quel fut en France le sort du projet Bokanowski (Voir p. 54-56).

(3) Wilhelm Grotkopp. *Die Zölle nieder!* Berlin-Grünwald (Walter Rothschild), 1930, p. 18 à 20.

de l'*Etat commercial fermé* d'un Fichte (4). La thèse de Fichte, selon laquelle un Etat logiquement organisé au point de vue économique devrait monopoliser, avant la fermeture définitive de ses frontières, tout le commerce extérieur, se trouve appliquée en fait par l'U. R. S. S. La prohibition des simples voyages d'agrément à l'étranger préconisée aussi par Fichte a été mise à exécution en partie par l'Etat fasciste italien d'abord, puis dans une assez large mesure, par le Reich national-socialiste (5).

L'Allemagne avait paru longtemps vouloir se garder de faire de telles expériences que réclamaient seuls les membres des partis extrêmes. La théorie listienne du caractère « éducatif » des droits de douane (*Erziehungszoelle*), qui ne correspondait plus à rien pour l'économie allemande de 1910, par exemple, a pu trouver une nouvelle application du fait des ruines provoquées par la guerre et par les bouleversements plus graves encore, peut-être consécutifs à l'inflation. On a pu prétendre qu'il y avait, pour certaines branches de l'industrie allemande, une « rééducation » à faire et que cette rééducation n'était pas possible sans l'établissement ou le maintien de droits protecteurs extrêmement élevés.

En outre, les hommes de science eux-mêmes semblaient se défier des théories générales. On rendait hommage à Friedrich List (6) mais on se gardait d'avoir un point de vue aussi systématique que lui (7). Lujo Brentano lui-même représentait, semblait-il, un libre-échange trop absolu. Sering, Harms, Con-

(4) Voir à ce propos la curieuse étude de Karl Diehl : *Deutschland als geschlossener Handelsstaat während des Weltkrieges*. Stuttgart 1916. Il est assez curieux également que, vers la fin du XIX^e siècle, la théorie de « l'Etat commercial fermé » ait trouvé des adeptes enthousiastes au congrès allemand de protestantisme social de 1897 (*Evangelisch-sozialer Kongress*) de 1897, Voir : Walther Lotz. *Op. cit.*, p. 213.

(5) Le contrôle de plus en plus rigoureux des devises que, depuis 1931, la Reichsbank eut seule autoriser chaque voyageur à sortir du territoire allemand aboutit, en fait, à ce résultat.

(6) Voir surtout les publications de la Friedrich List-Gesellschaft et la récente biographie déjà citée par nous de K.-A. Meissinger, *Friedrich List, der tragische Deutsche*. Leipzig (Paul List), 1930.

(7) On cherche même à nier qu'il y ait eu un système chez F. List et que ce système soit applicable aux conditions actuelles. Voir : Heinrich Dietzel, *Die Bedeutung des nationalen Systems fuer die Vergangenheit und die Gegenwart*. Iéna (Gustav Fischer), 1925, dans les *Kieler Vortræge*, publiés par le Professeur Bernhard Harms (n° 12). Les idées essentielles de cet opuscule de M. Dietzel se trouvent, d'ailleurs, déjà indiquées dans la conclusion de l'étude de Walther Lotz : *Die Ideen der deutschen Handelspolitik*. Leipzig, 1892 (Band 50 des *Schriften des Vereins fuer Sozialpolitik*).

rad von Dietze, Roepke et Esslen se défiaient plutôt des formules d'école, quelles qu'elles fussent. Si les quatre premiers ont signé le manifeste libre-échangiste adopté au Congrès du *Verein fuer Sozialpolitik*, à Stuttgart en 1924, ce n'est pas par fidélité à des principes généraux quelconques, c'est plutôt en s'inspirant de considérations empiriques occasionnelles. Il résulte de tout cela que, beaucoup trop fréquemment, les travaux des économistes sur la politique commerciale sont bourrés de chiffres et ne contiennent guère d'idées directrices (8). Certains y voient une « américanisation » des méthodes économiques, car on croit souvent, aux Etats-Unis, pouvoir tout exprimer par des chiffres. L'Allemand d'aujourd'hui, que ce soit l'homme de science ou « l'homme de la rue » moyennement cultivé, a plus ou moins la superstition du chiffre, cité souvent à tort et à travers, sans qu'ait été tentée préalablement une étude critique des sources de la statistique (9). Quoi qu'il en soit, dans ces conditions, la littérature économique contemporaine allemande perd beaucoup de sa force de persuasion.

En comparaison, malgré ses erreurs matérielles et diverses exagérations, la lecture du moindre passage d'un Friedrich List redevient quelque chose de réconfortant. En voulant être « objective » à l'excès, la littérature scientifique d'économie douanière s'est un peu desséchée en Allemagne (10).

(8) Faut-il y voir une conséquence peut-être très inattendue de ces *Incertitudes allemandes* qu'analyse avec tant de pénétration M. Pierre Viénot dans le petit livre si riche de contenu qu'il consacre au Reich préhitlérien (Paris, Valois éditeur, 1931)? « L'inflation, dit fort justement M. P. Viénot, a fait vivre chaque Allemand dans l'impossible, elle a détruit en lui la notion de certitude » (*Op. cit.*, p. 78). C'est là un point qu'on ne peut pas perdre de vue en terminant une étude économique s'arrêtant juste au lendemain de cette inflation qui a laissé, pour un certain nombre d'années, l'Allemagne en plein désarroi. Il est assez naturel que ce désarroi se manifeste même sur le terrain de la politique commerciale et douanière...

(9) Afin de donner un exemple significatif en ce qui concerne la politique douanière, les statistiques générales du volume ou du poids pour le commerce extérieur (importations et exportations) ne prouvent à peu près rien, vu qu'on y a additionné les éléments les plus disparates. Les statistiques générales de la valeur pourraient présenter *a priori* un véritable intérêt, mais il convient de ne les comparer qu'après avoir tenu compte de ce que les sources de la statistique commerciale des valeurs ne sont pas toujours les mêmes : estimation officielle jusqu'en 1906, puis déclaration de l'intéressé pour les exportations seulement de 1906 à 1921, déclaration de l'intéressé pour les exportations et les importations de 1921 à 1923, puis de nouveau estimation officielle depuis 1923. Voir : Johannes Müller. *Deutsche Wirtschafts-Statistik*. Iéna (Gustav Fischer), 1925. Un système idéal éliminant les principales causes d'erreurs n'a pas encore été trouvé et il ne le sera peut-être jamais.

(10) Surtout si nous la rapprochons des livres si vivants chez nous de

Or, ce pays devra prendre, qu'il le veuille ou non, en matière de tarifs ou de politique commerciale, des décisions graves qui ne se résolvent pas par de simples équations. On rend aujourd'hui pleine justice rétrospectivement à l'auteur du *Système national de l'Economie politique*. Nous pouvons donc, semble-t-il, souhaiter à l'Allemagne de voir réapparaître un homme de science ou d'action (11) qui, en évitant certains écueils et certaines lacunes, en gardant un contact encore plus étroit avec toutes les réalités de son temps, serait le vrai continuateur de Friedrich List (12).

Henri Hauser. *Les méthodes allemandes d'expansion économique*. Paris (Armand Colin), 8^e édition, 1919, et de C.-J. Gignoux. *L'après-guerre et la politique commerciale*, Paris (Armand Colin), 1924, qui, tout en poursuivant en partie un but de vulgarisation, n'en sont pas moins d'une précision scientifique remarquable.

(11) On a pu croire un instant que cet homme pourrait être M. Wilhelm Grotkopp, partisan résolu de l'union douanière européenne dont l'ouvrage *Die Zoelle nieder!* Berlin-Grunewald (Walter Rothschild), 1930, avait semblé ouvrir la voie à un nouveau courant d'idées relativement à la politique douanière. Mais à l'heure où nous terminons ce travail, l'Allemagne hitlérienne semble plutôt tendre à l'autarchie économique et les théories dont il s'agit sont sans doute extrêmement éloignées de leur réalisation. Il en est de même des idées de collaboration économique franco-allemande (Cf. E. Respondek, *Wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Frankreich*, Berlin, 1929), ou de politique de collaboration commerciale sous la direction et l'impulsion de la S. D. N. (Cf. A.-C. Pilavachi. *La politique douanière des trois principaux Etats européens et celle de la Société des Nations*. Paris, 1928).

(12) Nous avons déjà noté qu'on a parfois surestimé l'influence d'un F. List sur ses contemporains en matière douanière. Le *Zollverein* de 1834 s'est fait sous ses yeux et, pour ainsi dire, sans lui. Or, associer Friedrich List à l'union douanière allemande est presque devenu un « cliché ». Citons, entre cent autres, l'exemple suivant tiré d'un article fort intéressant et très documenté de M. Charles-Marie Garnier sur Arthur Griffith et sur l'Irlande d'avant-guerre dans la *Vie des Peuples* du 10 octobre 1922. L'auteur écrit : « Au libre échange « évidemment échafaudé pour les besoins d'une cause s'opposa en Europe « continentale le protectionnisme de F. List... Les Carey eurent... sur la genèse « du protectionnisme américain autant d'influence... que List lui-même en eut « sur la genèse du protectionnisme allemand qui aboutit au *Zollverein* » (*Vie des Peuples*, t. VII, n° 30, p. 352 et 353). Néanmoins, au moment de la mort de List, et même quelques années auparavant, dès le 1^{er} janvier 1834, l'essentiel de l'unification douanière en Allemagne était déjà accompli, les premiers chapitres de notre travail ont essayé de le montrer. Or, à cette date, List restait absolument méconnu. Quant au *Zollverein*, ce n'est pas le protectionnisme, mais le libre échange qu'assez rapidement il devait apporter à l'Allemagne de son temps (Voir notre Première Partie, Livre Premier, Chapitre III) après une période transitoire de droits protecteurs modérés. Le protectionnisme allemand moderne, le protectionnisme bismarckien, date d'une époque où le *Zollverein* proprement dit avait cessé d'exister depuis huit ans pour faire place à un Empire unifié au point de vue douanier, à part Hambourg et Brême. On voit combien il demeure nécessaire de rectifier, ainsi que nous l'avons fait ici, l'opinion courante (même celle des savants et des chercheurs) à cet égard. Il convient, toutefois, de ne pas tomber dans l'exagération de M. Pierre Benaerts qui nie trop fréquemment, selon nous, l'importance pratique

*
**

Loin de s'être améliorée depuis 1925, la situation économique générale a empiré, comme on sait, à beaucoup d'égards. Le 17 mai 1930, dans son fameux memorandum sur l'Union européenne, Aristide Briand parlait du « danger qui menace la paix... du fait de l'état d'incoordination où se trouve l'économie générale de l'Europe ». M. Henri Hauser fait remarquer que le remède préconisé et qui consistait à favoriser « les possibilités d'élargissement du marché économique, les tentatives d'intensification et d'amélioration de la production industrielle » n'est plus du tout en accord avec les faits, à une heure où comme le dit le secrétaire de la Fédération américaine du Travail, M. William Green, « les hommes meurent de faim devant des greniers pleins à crever » (13). Il est certain que par suite de la crise mondiale la politique douanière, elle aussi, s'est engagée dans des voies toutes différentes à partir de 1930-1931, en particulier (restrictions, contingentements). Mais cela sort du cadre de la présente étude.

Nous avons donc laissé ici délibérément de côté tout ce que, dans l'article cité plus haut, M. Henri Hauser appelait d'une formule assez heureuse « les orgies douanières de ces dernières années » (14). Certes, l'ingéniosité qui, en pareille matière, frise l'hypocrisie, ne date pas d'hier. Et ce n'est pas depuis la guerre seulement que quand on veut fermer ses portes aux vaches ou aux porcs d'un pays voisin, on les accuse de fièvre aphteuse ou on les suspecte de trichine. Nous avons indiqué à cet égard, en ce qui concerne particulièrement l'Allemagne, la façon dont elle s'y prenait sous le régime Bülow pour favoriser le bétail suisse ou les vins italiens au mépris sinon de la lettre, du moins de l'esprit, du fameux article 11 du Traité de Francfort (15).

Nous n'avons pas eu à nous occuper non plus, dans un

des idées de Friedrich List (Cf. *Les Origines de la grande industrie allemande*, Paris, 1933, p. 63 et 64, d'une part, et p. 647, d'autre part).

(13) Cf. Henri Hauser. « Causes économiques de guerre dans le monde actuel ». Bruxelles, 1934 (p. 12 et 13 d'un tirage à part de la *Revue économique internationale* de novembre 1934).

(14) *Ibid.*, p. 18. Voir aussi un article de M. Proix dans la *Revue d'Economie politique* d'avril 1933.

(15) Voir Première Partie. Livre III, Chapitre II du présent travail.

travail s'arrêtant au 17 août 1925, de ce qu'on a appelé « les nouvelles techniques de la politique commerciale » (16). Grâce aux articles de M. Lucien Romier (17), l'absurdité pratique de la plupart des contingentements est connue en France même du grand public. Dans ce domaine, du reste, la politique douanière du Reich préhittérien ou hittérien n'a rien inventé, elle n'a fait que suivre un mouvement d'ensemble qui a profondément modifié, d'ailleurs, les conditions générales du système. Les caractères essentiels des échanges internationaux d'avant-guerre pouvaient se retrouver jusqu'à un certain point dans la situation de fait telle qu'elle existait en Allemagne et dans les pays voisins vers 1925. Ils paraissent avoir complètement disparu en 1934 et ils ont fait place à un état de choses assez inquiétant. Pour ne prendre qu'un exemple entre cent, lors de la Conférence annuelle de l'Union interparlementaire à Madrid (4-10 octobre 1933), le Baron Joseph Sztérényi, ancien ministre du commerce de Hongrie et membre de la Chambre haute hongroise, définissait fort bien les caractères en question : « Le commerce international, disait-il, était réglé par des conventions commerciales bilatérales, le système des tarifs douaniers protecteurs ne donnait lieu à aucun abus; il ne pouvait exister d'obstacles artificiels à la production des marchandises ou à leur écoulement; l'offre correspondait à la demande » (18). Il semble que ce soit d'un oubli, sans doute regrettable, de ces principes fondamentaux que proviennent, au moins en partie, les crises économiques d'aujourd'hui (19).

Mais par quoi a été remplacé, en Allemagne comme ailleurs, cet équilibre, certes souvent imparfait, entre la production des marchandises et leur écoulement? On est obligé de répondre : par un véritable état de guerre économique de tous

(16) Cf. W. Oualid. *Revue d'Economie politique*, 1933, p. 312.

(17) Les amusants articles de M. Lucien Romier dans *Le Petit Parisien* et dans *Le Temps*, ont rendu populaire le cas des taureaux tchécoslovaques arrivant à Modane et ne pouvant entrer sur territoire français, sous prétexte que le contingent taurin était épuisé (on sait qu'ils durent être transformés en bœufs). Voir à ce sujet H. Hauser « Causes économiques de guerre, etc... », p. 22-23.

(18) Cf. *Compte rendu de la XXIX^e Conférence de l'Union Interparlementaire* (tenue à Madrid en octobre 1933) publié par le Bureau Interparlementaire. Lausanne (Payot), 1934, p. 180-181.

(19) La question de savoir si le retour pur et simple au régime douanier antérieur à 1914 apporterait quelque amélioration ou si, au contraire, les formules de l'économie libérale manchestérienne sont aujourd'hui définitivement périmées dépasse sans doute le cadre de nos préoccupations actuelles.

contre tous. Et dans cet état de guerre, « les principales armes employées », ainsi que l'indiquait très nettement M. J. Coalman lors d'une conférence faite à Londres en mai 1933 (20), « ne sont « plus les tarifs douaniers, ce sont les contingentements, les « accords de compensation, les restrictions sur les chan-
« ges »... Tout cela, parce qu'au rebours des prédictions de Malthus, comme le rappelle un savant allemand contemporain, « les instruments de la production se sont accrus dans une « progression géométrique, alors que le total des consumma-
« teurs n'augmentait que dans une progression arithmétique que ». La découverte de nombreux succédanés (*Ersatzprodukte*), est le résultat de cette situation, alors que le désarroi monétaire favorise le *dumping* (21).

M. Moritz Bonn, dans un article qui date déjà du printemps de 1931 (22), montra que les économistes et les penseurs d'outre-Rhin ont parfois vu où résidait le véritable mal (23). Le marasme complet de la doctrine n'en est pas moins caractéristique dans un pays comme l'Allemagne où, il y a juste un siècle, Friedrich List réussissait, dans une plus large mesure qu'on ne veut parfois en convenir, à secouer la torpeur de multiples routines et à dissiper certaines incertitudes.

(20) Cité par Henri Hauser « Causes économiques de guerre, etc.... », p. 23.

(21) En ce qui concerne l'influence des facteurs monétaires sur le *dumping* allemand de 1922-1923 et, par voie de conséquence, sur toute la politique commerciale du Reich, voir le Livre II de notre Troisième Partie, p. 290, à 317 du présent ouvrage. Quant au rôle des succédanés, l'azote produit grâce au procédé du professeur Haber, récemment mort à Bâle en exil, remplaçant les nitrates obtenus grâce au salpêtre du Chili et rendant l'Allemagne aujourd'hui exportatrice (et non plus importatrice) de nitrates, nous y faisons allusion dans notre Deuxième Partie.

(22) Cf. *Esprit international*, avril 1931.

(23) Il est néanmoins assez singulier que ce soit un économiste français M. P. Fromont (et non pas un économiste allemand) qui ait, à notre avis, le mieux critiqué la notion de division internationale du travail si chère à l'économie libérale manchestérienne. Il est certain que si l'on part de ce principe que « l'économie complexe » (*gemischte Wirtschaft*) représente quelque chose de beaucoup plus naturel, à tout prendre, que la division internationale du travail (*internationale Arbeitsteilung*) imaginé par certains libéraux, les conséquences immédiates pour la politique douanière courante sont incalculables. La thèse protectionniste reçoit sa justification sans qu'il y ait besoin de recourir aux arguments patriotiques ou sentimentaux. Cf. l'article de M. Pierre Fromont, alors professeur à la Faculté de Droit de Rennes, dans la *Revue politique et parlementaire* du 10 août 1931, p. 233 à 260.

APERÇU BIBLIOGRAPHIQUE

INDEX ALPHABÉTIQUE
DES NOMS DE PERSONNES
ET D'AUTEURS

APERÇU BIBLIOGRAPHIQUE

Nous n'avons pas la prétention de donner ici une liste complète des livres, des périodiques et des recueils statistiques utilisés par nous pour ce travail. La plupart des manuels d'économie commerciale contiennent des indications bibliographiques souvent fort abondantes auxquelles il est aisé de se référer (1). Nous nous bornons donc à indiquer, après une liste d'ouvrages généraux, partie par partie, chapitre par chapitre, les livres et les périodiques que nous avons consultés assez fréquemment au cours de nos recherches, surtout dans la mesure où certains d'entre eux ne sont pas déjà cités textuellement en note au bas des pages.

I. — SOURCES PRINCIPALES

(Textes législatifs et statistiques, comptes rendus parlementaires).

Statistisches Handbuch des Deutschen Reiches (1890-1932).

Reichsgesetzblatt (1890-1925).

Deutscher Reichsanzeiger und Preussischer Staatsanzeiger.

Stenographische Sitzungsberichte des Deutschen Reichstags (de janvier 1890 à septembre 1925).

Der Deutsche Aussenhandel, bearbeitet im Statistischen Reichsamte (à partir de 1922). Berlin (Reimar Hobbing) (2).

Zolltarifgesetz vom 25. Dezember 1902. Berlin (Verlag Deckers-Schenck), 1924 (Contient les décrets et arrêtés des 4 août 1915, 8 mars 1915, 27 mai 1915, 6 janvier 1916, 21 décembre 1916 et 13 septembre 1917).

(1) Parmi les recueils bibliographiques français entrant ici en ligne de compte, citons les volumes 1 à 42 de la *Bibliographie géographique* publiée sous la direction d'Elicio Colin, à Paris (Armand Colin, éditeur).

(2) Pour les années antérieures à 1890 : *Warenverkehr des deutschen Zollgebiets mit dem Ausland*. Berlin (Puttkammer et Muehlbrecht). Pour la période allant de 1890 à 1922 : *Auswaertiger Handel*, Berlin (même éditeur) : un, deux, ou parfois même trois volumes par an.

II. — OUVRAGES D'ENSEMBLE

E. ALLIX et Marcel LECERCLE. — *Les droits de douane*. Tome I, Paris (Arthur Rousseau), 1932.

Maurice BAUMONT (3). — *La Grosse Industrie allemande et le Charbon*, avec préface de E. Gruner, Paris (Doin), 1928.

Maurice BAUMONT (3). — *La Grosse Industrie allemande et le Lignite*. Paris (Doin), 1928.

C.-F. BASTABLE. — *The Theory of International Trade*. London (Macmillan), 1903.

Daniel BELLET. — *Le Commerce allemand*. Paris (Plon), 1916.

Pierre BENAERTS. — *Les Origines de la grande industrie allemande*. Paris (H. F. Turot), 1933. (Ce livre met notamment en lumière le rôle joué par des hommes tels qu'August von der Heydt et Gustav von Mevissen dans le développement ferroviaire et l'essor économique de l'Allemagne au milieu du XIX^e siècle.)

Georges BLONDEL. — *Les Embarras de l'Allemagne*. Paris, 1913.

L. BOSC. — *Unions douanières et alliances douanières*. Paris, 1905.

C. BRESCIANI-TURRONI. — *La politica commerciale italiana*. Bologne (Zanichelli, 1918) (4).

L. BROCARD. — *Principes d'économie nationale et internationale*. Paris (Sirey), 1929.

Franz EULENBURG. — *Aussenhandel und Aussenhandelspolitik : die internationalen Wirtschaftsbeziehungen*. Tuebingen (Mohr), 1929, Tome VIII du *Grundriss der Sozialökonomik*.

Wilhelm GERLOFF. — *Deutsche Finanz- und Zollpolitik*. Iéna, 1913.

Wilhelm GERLOFF. — *Deutsche Zoll und Handelspolitik*. Leipzig (Gloekner), 1920.

C.-J. GIGNOUX. — *L'après-guerre et la politique commerciale*. Paris (Armand Colin), 1924.

Josef GRUNTZEL. — *System der Handelspolitik*. Vienne (Springer), 1928.

Gottfried HABERLER. — *Libérale und planwirtschaftliche Handelspolitik* en

(3) Nous avons cité ici les ouvrages essentiels de M. Maurice Baumont qui constituent le modèle des monographies relatives aux principaux produits dont doit s'occuper la politique commerciale et douanière, tout en ouvrant de vastes horizons sur l'ensemble du développement industriel. On pourrait y ajouter une série d'autres études particulières écrites en français, en anglais ou en allemand; mais qui sont loin d'être aussi complètes. Mentionnons notamment :

Pour les Industries chimiques :

Fleurent. *Les Industries chimiques en Allemagne et en France*. Paris (Berger-Levrault), 1917.

Pour l'Industrie sidérurgique :

F. Engerand. *L'Allemagne et le Fer*. Paris (Perrin), 1916;

F. Engerand. *Le Fer sur une frontière*. Paris (Bossard), 1919;

Louis Férasson. *L'Industrie du fer*. Paris (Payot), 1918 [Deux volumes dont le second est consacré au « Problème franco-allemand du fer »];

C. Nathan-Larrier. *La Production sidérurgique de l'Europe Continentale*. Paris (Arthur Rousseau), 1929.

Pour la Potasse :

H. Paxmann. *Die deutsche Kaliwirtschaft in kritischer Beleuchtung*. Berlin (Reinhold), 1929;

G.-W. Stocking. *The Potash Industry*. New-York (R.-R. Smith), 1931, etc.

(4) Pour les rapports commerciaux italo-allemands, voir notre étude détaillée sur : *Les importations de produits agricoles italiens en Allemagne*, et la notice bibliographique qu'elle contient, p. 129 à 132.

collaboration avec Stephan Verosta [fascicule 8 de la collection *Zwischenstaatliche Wirtschaft* que dirige le Prof. Herbert von Beckerath]. Berlin (Junker et Duennhaupt), 1924.

Bernhard HARMS. — *Die Zukunft der deutschen Handelspolitik*. Iéna (Gustav Fischer), 1925.

Fritz HARTUNG. — *Deutsche Verfassungsgeschichte vom funfzehnten Jahrhundert bis zur Gegenwart*. Leipzig (Teubner), 1933. (Voir surtout Chapitre XIV : « Das deutsche Kaiserreich von 1871 bis 1918 » et Chapitre XV : « Das deutsche Reich als Republik »).

Kurt HASSERT. — *Das Wirtschaftsleben Deutschlands und seine geographischen Grundlagen*. Leipzig, 1923.

Henri HAUSER. — *Les méthodes allemandes d'expansion économique*. Paris (Armand Colin), 1915. Huitième édition : 1919.

Max HERMANT. — *Les Paradoxes économiques de l'Allemagne*, avec préface d'Henri Lichtenberger. Paris (Armand Colin), 1931.

J. JASTROW. — *Handelspolitik*. Berlin et Leipzig, 1920.

R. KOBATSCH. — *La Politique économique internationale*. Paris (Giard), 1913.

Karl LAMPRECHT. — *Zur juengsten deutschen Vergangenheit*. Berlin, 1902-1904.

Ludwig LANG. — *Hundert Jahre Zollpolitik*. Wien, 1906.

L. DE LAUNAY. — *France-Allemagne*. Paris (Armand Colin), 1917.

Henri LICHTENBERGER. — *L'Allemagne contemporaine*. Paris (Alcan), 1907.

Henri LICHTENBERGER. — *L'Allemagne d'aujourd'hui dans ses relations avec la France*. Paris (Crès), 1922.

René LOTÉ. — *L'Allemagne d'après-guerre*. Paris (Alcan), 1928.

Emmanuel DE MARTONNE. — *Europe Centrale. — Généralités. — L'Allemagne* (5). Paris (Armand Colin), 1930.

Fernand MAURETTE. — *Les Grands Marchés des matières premières*. Paris, (Armand Colin), 1922 (6).

Roberto MICHELS. — *Sunto di storia economica germanica*. Bari (Laterza), 1930.

Marcel MOYE et Bertrand NOGARO. — *Les Régimes douaniers*. Paris (Armand Colin), 1910.

Theodor PLAUT. — *Deutsche Handelspolitik*. Leipzig (Teubner). 1924 (Première édition) ; 1929 (Deuxième édition remaniée) (7).

L. POHLE. — *Das deutsche Wirtschaftsleben seit Beginn des neunzehnten Jahrhunderts*. Leipzig (Teubner), 1930 (neu bearbeitet von Max Muss) (8).

(5) Forme le premier volume du tome IV de la *Géographie universelle* publiée sous la direction de P. Vidal de la Blache et L. Gallois; souvent mieux documenté que les ouvrages allemands les plus récents comme : Friedrich Ratzel. *Deutschland*, ergaenzt von Erich von Drygalski. Berlin (W. de Gruyter), 1932, ou comme : Ewald Banse. *Deutsche Landeskunde*. Munich (Lehmann), 1932.

(6) Dans la collection Armand Colin dirigée par Paul Montel, professeur à la Sorbonne. Voir surtout la partie concernant la houille.

(7) Les deux éditions de l'ouvrage de M. Th. Plaut différant assez sensiblement l'une de l'autre, nous indiquons en général dans une note au bas de la page quelle édition nous avons voulu citer. Souvent nous nous référons à la fois aux deux éditions, comme on aura pu le constater. Sur les chapitres concernant l'« économie de guerre », notamment, la première édition de l'ouvrage est plus complète que la deuxième (laquelle se contente souvent de très rapides allusions).

(8) Il s'agit d'une édition posthume mise au point par M. Max Muss. Le même Ludwig Pohle avait soutenu de son vivant la fameuse théorie économique des trois *Weltreiche* dans un ouvrage intitulé *Deutschland am Scheideweg*. Leipzig, 1902.

A. POGSON. — *Germany and its trade*. Londres, 1903.

W. ROEPKE. — *Internationale Handelspolitik nach dem Kriege*. Iéna, 1923.

A. SARTORIUS VON WALTERSHAUSEN. — *Deutsche Wirtschaftsgeschichte 1815-1914*. Zweite Auflage. Iéna (G. Fischer), 1923.

H. SIEVEKING. — *Grundzuege der neueren Wirtschaftsgeschichte vom siebzehnten Jahrhundert bis zur Gegenwart*. Leipzig (Teubner), 1928.

TAUSSIG. — *Some aspects of the Tariff question*. Cambridge (Massachusetts), 1924.

E. VERMEIL. — *L'Allemagne contemporaine. Sa structure, son évolution politique économique et sociale*. Paris, 1925.

E. VERMEIL. — *L'Allemagne du Congrès de Vienne à la Révolution hitlérienne*. Paris (Editions de Cluny), 1934.

Walther VOGEL. — *Deutsche Reichsgliederung und Reichsreform in Vergangenheit und Gegenwart*. Leipzig (Teubner), 1932.

WAGEMANN. — *Deutsche Wirtschaftskunde*. Berlin (Reimar Hobbing), 1930.

Johannes ZIEKURSCH. — *Politische Geschichte des deutschen Kaiserreichs*. 3 volumes, Francfort-sur-le-Mein, 1925-1930.

Alfred ZIMMERMANN. — *Geschichte der preussisch-deutschen Handelspolitik*. Oldenbourg et Leipzig, 1892.

Alfred ZIMMERMANN. — *Die Handelspolitik vom Frankfurter Frieden bis zur Gegenwart*. Leipzig, 1908.

*** (Anonyme). — *Essai sur la politique douanière de la France*. Paris (Payot), 1919.

III. — PÉRIODIQUES

• ET COLLECTIONS D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

Collection des : *Schriften des Vereines fuer Sozialpolitik* (près de deux cents volumes jusqu'en 1930). Leipzig (Duncker und Humblot).

Wirtschaftsdienst.

Magazin der Wirtschaft. Berlin.

Der deutsche Volkswirt (Gustav Stolper). Berlin.

Staats- und sozialwissenschaftliche Forschungen. Leipzig.

Wirtschaft und Statistik. Berlin (Reimar Hobbing éditeur) (9). Deux fascicules par mois, depuis 1920.

Mitteilungen des Hamburgischen Weltwirtschafts-Archivs. Hambourg (organe dirigé par Bernhard Stichel et Kurt Kroymann).

Weltwirtschaftliches Archiv, gegrundet von Bernhard Harms, herausgegeben von Andreas Predoehl. Schriftleiter : Reinhold Bethke, de l'Institut fuer Weltwirtschaft, à l'Université de Kiel, G. Fischer, Iéna, paraît six fois par an (le dernier fascicule paru en novembre 1934 terminait le quarantième volume).

Collection des *Volkswirtschaftliche Zeitfragen*, herausgegeben von der « *Volkswirtschaftlichen Gesellschaft* » in Berlin. Environ 160 fascicules de 1880 à 1900. Berlin (Leonhard Simion éditeur).

Collection des *Bonner Staatswissenschaftliche Untersuchungen*. Leipzig et Bonn.

Collection des *Kieler Vortraege* (gehalten im Wissenschaftlichen Klub des

(9) Paraît actuellement au Verlag fuer Sozialpolitik Wirtschaft und Statistik. Berlin S. W., Wilhelmstrasse 42.

Instituts fuer Weltwirtschaft und Seeverkehr an der Universitaet Kiel. (En moyenne cinq fascicules par an depuis 1921).

Schriften des Instituts fuer Weltwirtschaft und Seeverkehr an der Universitaet Kiel. Iéna (G. Fischer, éditeur).

Collection des *Schriften der Volkswirtschaftlichen Vereinigung im rheinisch-westfaelischen Industriegebiet* : ces études paraissent, depuis 1922, sous la direction d'Otto Most (Duisbourg) et Walther Daebritz (Essen et Cologne), à Iéna (G. Fischer, éditeur).

L'Esprit International. Paris (Dotation Carnegie).

Revue politique et parlementaire. Paris.

L'Europe Nouvelle. Paris.

Annales d'histoire économique et sociale. Paris (Armand Coliu) ; Directeurs : Marc Bloch et Lucien Febvre.

Revue d'Histoire économique.

Revue d'Economie politique.

Journal des Economistes.

Revue Economique internationale. Bruxelles.

Journal du Commerce, dirigé par H. Dié. (Edition hebdomadaire).

Correspondances mensuelles et Bulletin quotidien de la *Société d'études et d'Informations économiques (S.E.I.E.)*. Paris.

La Journée industrielle, dirigée par C. J. Gignoux.

Giornale degli Economisti.

La Riforma Sociale.

Rivista Bancaria.

Quarterly Review.

The Economist.

Publications du Secrétariat de la Société des Nations (Section économique).

— du Bureau International du Travail (B.I.T.).

— de l'Union Interparlementaire de Genève.

— du Bureau International de la Paix (B.I.P.).

— de la Chambre de Commerce Internationale (*L'Economie Internationale*), etc.

PREMIÈRE PARTIE

LIVRE PREMIER

CHAPITRE PREMIER

J. G. FICHTE. — *Der geschlossene Handelsstaat*.

Karl DIEHL. — *Der geschlossene Handelsstaat im Weltkrieg*. Stuttgart, 1916.

Schriften der Friedrich List-Gesellschaft, List-Studien, etc.

Friedrich LIST. — *Das nationale System der politischen Oekonomie* (cité d'après l'édition du Professeur Heinrich Waentig. Iéna, G. Fischer, 1928).

Karl JENTSCH. — *Friedrich List*. Wittenberg (A. Ziemsen), 1901.

K. A. MEISSINGER. — *Friedrich List der tragische Deutsche*. Leipzig (Paul List), 1930.

A. SOMMER. — *Friedrich Lists System der politischen Oekonomie*. Iéna (G. Fischer), 1927.

Walther LOTZ. — *Die Ideen der deutschen Handelspolitik*. Deuxième volume

de la série « *Die deutsche Handelspolitik der wichtigen Kulturstaaten in den letzten Jahrzehnten* » (Dans *Schriften des Vereins fuer Sozialpolitik*, Band 50, Leipzig, 1892).

PIETRE BENAERTS. — *Les Origines de la grande industrie allemande*. Paris (H. F. Turot), 1933.

L. VON ZEDLITZ-NEUKIRCH. — *Der preussische Staat in allen seinen Beziehungen*. Berlin, 1833-1837, 3 volumes (10).

CHAPITRE II

HENRI RICHELOT. — *L'Association douanière allemande*. Paris (deuxième édition), 1859.

CARL BRINKMANN. — *Die preussische Handelspolitik vor dem Zollverein*. Berlin et Leipzig, 1922.

C. F. NEBENIUS. — *Der deutsche Zollverein ; sein System und seine Zukunft*. Karlsruhe, 1835.

W. WEBER. — *Der deutsche Zollverein. Geschichte seiner Entstehung und seiner Entwicklung*. Leipzig, 1869.

J. FALKE. — *Die Geschichte des deutschen Zollvereins*. Leipzig, 1869.

J. C. GLASER. — *Ueber die Bedeutung der Industrie und die Notwendigkeit von Schutzmassregeln*. Leipzig, 1845.

OTTO FROMMELT. — *Zur Geschichte der Maschinenindustrie und der Maschinenzölle im deutschen Zollverein*. Tübingen, 1918.

L. C. AEGIDI. — *Aus der Vorzeit des Zollvereins*. Hambourg, 1865.

MAX SERING. — *Geschichte der preussisch-deutschen Eisenzölle von 1818 bis zur Gegenwart*. Leipzig, 1880 (dans *Staats- und sozialwissenschaftliche Forschungen* Band III, Heft 4).

OTTO HUEBNER. — *Die Industrie des Zollvereins und der preussisch-französische Handelsvertrag*. Erlangen, 1863.

Et les ouvrages généraux déjà mentionnés de W. GERLOFF, B. HARMS, F. EULENBURG, etc.

CHAPITRE III

Livres déjà cités de J. GRUNTZEL, P. BENAERTS, etc.

Schriften des Vereins fuer Sozialpolitik, Band 50.

R. DELBRUECK. — *Lebenserinnerungen 1817-1867*. Leipzig, 1905 (2 volumes).

CHAPITRE IV

GASTON MAY. — *Le Traité de Francfort*. Paris (Berger-Levrault), 1909.

ERICH STOCK. — *Wirtschafts- und sozialpolitische Bestrebungen der deutsch-konservativen Partei unter Bismarck, 1878-1890*. Breslau (Marcus), 1928.

J. LEGGE. — *Kapitals- und Verwaltungsmisbrauch beider Industrie Deutschlands von 1800 bis 1923*. Halberstadt, 1924.

WALTHER DAEBRITZ. — *Unternehmergestalten aus dem rheinisch-westfälischen Industriebezirk*. Iéna (G. Fischer), 1929.

PIETRE BENAERTS. — *Borsig et les débuts de la fabrication des locomotives en Allemagne*. Paris (Editions F. H. Turot), 1933 (11).

(10) Recueil documentaire commode pour tout ce qui concerne le Royaume de Prusse à la veille et au lendemain de la constitution du *Zollverein*.

(11) Ouvrage essentiel qui met en pleine lumière les figures de brasseurs d'affaires comme August Borsig et Alfred Borsig dont l'action, conjointement à celle des Mathias Stinnes, des Harkort et des Krupp, devait si profondément modifier les conditions de la politique commerciale allemande pendant la deuxième moitié du ^{xx}e siècle.

Siegfried STRAKOSCH. — *Die Agrarreform im neuen Europa*. Berlin (Parey), 1930.

Et les ouvrages généraux déjà mentionnés de W. GERLOFF, B. HARMS, etc.

LIVRE II

CHAPITRE PREMIER

Ouvrages généraux de H. Hauser, B. Nogaro et M. Moye, etc... mentionnés par ailleurs et *Schriften des Vereins fuer Sozialpolitik*, Band 92.

CHAPITRE II

W. GERLOFF. — *Die Finanz und Zollpolitik des Deutschen Reiches von der Gruendung des Norddeutschen Bundes bis zur Gegenwart*. Iéna (G. Fischer), 1913.

Charles RIST. — *Les Finances de guerre de l'Allemagne*. Paris (Payot), 1921. [Voir Introduction relative à la situation économique et financière avant 1914].

Friedrich NAUMANN. — *Neudeutsche Wirtschaftspolitik*. Berlin, 1913.

Schriften des Vereins fuer Sozialpolitik, Band 90, Band 92.

Reichsgesetzblatt et *Stenographische Sitzungsberichte des Reichstags*. Collection complète.

CHAPITRE III

Paul ARNDT. — *Die Handelsbeziehungen Deutschlands zu England und den englischen Kolonien*. Berlin (Simion), 1899, fascicules 167 et 168 de *Volkswirtschaftliche Zeitfragen*.

Schriften des Vereins fuer Sozialpolitik. Band 90, Band 91.

Max WESTPHAL. — *Die deutsch-spanischen Handelsbeziehungen*, dans *Staats- und sozialwissenschaftliche Forschungen*, Band 21, Heft 5.

LIVRE III

CHAPITRE PREMIER

Bernard DE BULOW. — *Mémoires*. Traduits par Henri Bloch. Paris (Plon), tome II.

Adolf HITLER. — *Mein Kampf. Eine Abrechnung*. Band 1. Munich (Eher), 1925. Dernière édition, Munich (Eher), 1933.

Axel SCHINDLER. — *Die neuen Grundlagen der deutschen Wirtschaftspolitik*. Berlin, 1928.

Albert CALMES. — *Der Zollanschluss des Grossherzogtums Luxemburg an Deutschland*. Luxembourg, 1919.

L. COUPAYE. — *La Ruhr et l'Allemagne*. Préface par Adrien Dariac, Paris (Dunod), 1922.

André MAUROIS. — *Edouard VII et son temps*. Paris (Editions de France), 1933.

Alfred MARCUS. — *Die grossen Eisen- und Metallkonzerne*. Leipzig (Hirzel), 1929.

Lujo BRENTANO. — *Die deutschen Getreidezölle*. Stuttgart et Berlin, 1911.

CHAPITRE II

Georg GÖTHEIN. — *Der Deutsche Aussenhandel*. Berlin, 1901 (2 volumes).

Friedrich NAUMANN. — *Mitteleuropa*. Berlin (G. Reimer), 1915.

Robert WEBER. — *System der deutschen Handelsvertræge*. Leipzig, 1912 et ouvrages utilisés pour le Chapitre Premier du Livre III.

LUSENSKY. — *Einfuehrung in die deutsche Zoll-und Handelspolitik*. Hannover (Helwing), 1913.

CHAPITRE III

Friedrich NAUMANN. — *Neudeutsche Wirtschaftspolitik*. Berlin (G. Reimer), 1913.

H. A. AGACY. — *Free Trade, Protection, Dumping, Bounties and Preferential Tariffs*. Londres, 1903.

II. HAUSER. — *Les méthodes allemandes d'expansion économique*. 8^e édition, Paris, 1919.

Alfred ZIELENZIGER. — *Die Entwicklung des deutschen Getreidehandels im letzten halben Jahrhundert*. Berlin, 1918.

Schriften des Vereins fuer Sozialpolitik. Band 155.

CHAPITRE IV

Charles ANDLER. — *Les Origines du pangermanisme*. Paris, 1917.

Alexander VON PEEZ. — *Mittleuropa und die Handelspolitik der Zukunft*. Wien, 1895.

C. BRESCIANI-TURRONI. — *Mittleuropa. L'Impero economico dell'Europa Centrale*. Roma, 1918.

W. SOMBART. — *Die deutsche Volkswirtschaft im neunzehnten Jahrhundert*. Berlin, 1912 ; 36^e édition, 1927.

DEUXIÈME PARTIE

LIVRE PREMIER

CHAPITRE PREMIER

Walther RATHENAU. — *Gesammelte Schriften in fuenf Baenden*. Berlin (S. Fischer), 1918 (12). (Voir surtout le cinquième volume intitulé *Heden und Schriften aus der Kriegezeit* qui contient le texte de la conférence faite à Berlin le 20 décembre 1915 par W. Rathenau sur l'approvisionnement de l'Allemagne en matières premières.)

Ouvrages déjà mentionnés de :

Theodor PLAUT. — *Deutsche Handelspolitik*. Leipzig (Teubner). Première édition, 1924 ; Deuxième édition complètement remaniée, 1929.

F. EULENBURG. — *Aussenhandel und Aussenhandelspolitik*. Tübingen (Mohr), 1929.

(12) Parmi les ouvrages allemands relatifs à l'activité pratique de Walther Rathenau pendant la guerre, voir son panégyrique par Harry Kessler : *Walther Rathenau, sein Leben und sein Werk*. Berlin-Grunewald, 1928. Il convient d'y ajouter un certain nombre de pamphlets contre Rathenau et ses tentatives d' « économie dirigée ». Le plus objectif de ces pamphlets nous paraît être : Walther Lambach. *Diktator Rathenau*. Hambourg et Leipzig, 1918.

Ludwig POHLE, Hermann LEVY (*Études sur la Weltwirtschaft*), etc...

W. S. CULBERTSON. — *Commercial policy in wartime and after*. Londres et New-York, 1919.

Charles RIST. — *Les Finances de guerre de l'Allemagne*. Paris (Payot), 1921.

CHAPITRE II

Karl DIEHL. — *Der geschlossene Handelsstaat im Weltkrieg*. Stuttgart, 1916.

Victor BÉRARD. — *L'éternelle Allemagne*. Paris (Armand Colin), 1916.

H. SIEVEKING. — *Schweizerische Kriegswirtschaft*. Zurich, Lausanne et Leipzig, 1922.

M. OBRECHT. — *Die kriegswirtschaftlichen Ueberwachungsgesellschaften*.

Ferdinand TOENNIES. — *Die niederlaendische Uebersee-Trustgesellschaft*. Iéna, 1916.

S. S. S., S. I. S. und insbesondere ihre Syndikate. Berne, 1920.

Arthur DIX. — *Wirtschaftskrieg und Kriegswirtschaft. Zur Geschichte des deutschen Zusammenbruchs*. Berlin, 1920.

Friedrich KAHL. — *Die Pariser Wirtschafts-Konferenz vom 14-17 Juni 1916*. Iéna (G. Fischer) 1917 (13).

Rapport du Comité Mac Kenna (14) sur l'évasion des capitaux allemands (Avril 1924).

LIVRE II

CHAPITRE PREMIER

Schriften des Vereins fuer Sozialpolitik. Band 155, I, II, III.

Costantino BRESCIANI-TURRONI. — *Mittleuropa. L'Impero economico dell'Europa Centrale*. Roma (Imprimerie polyglotte « L'Universelle »), 1918.

Franz WERTHEIM. — *Bericht ueber die oesterreichischen Vorschlaege zur Zolleinigung mit Deutschland*. Munich, 1862.

Julius WOLF. — *Ein deutsch-oesterreichischer Zollverband*. Leipzig (Reichert), 1915.

F. FRIEDENSBURG. — *Kohle und Eisen im Weltkrieg und in den Friedensschlüssen*. Munich (Oldenbourg), 1934.

C. J. GIGNOUX. — *L'après-guerre et la politique commerciale*. Paris (Armand Colin), 1925.

Walther RATHENAU. — *Gesammelte Schriften in fuenf Baenden*. Berlin (S. Fischer), 1918. (Voir surtout dans le quatrième volume la conférence du 18 décembre 1916 intitulée « *Probleme der Friedenswirtschaft* », préparant et commençant le livre : *Die Neue Wirtschaft*.)

Ouvrages déjà mentionnés de W. GERLOFF, FRANZ EULENBURG, etc...

CHAPITRE II

Louis EISENMANN. — *Le compromis austro-hongrois de 1867*. Paris, 1904.

Wickham STEED. — *La Monarchie des Habsbourg*, traduction Firmin Roz. Paris (A. Colin), 1916.

(13) Il s'agit du fascicule n° 13 des *Kriegswirtschaftliche Untersuchungen aus dem Institut fuer Seeverkehr und Weltwirtschaft an der Universitaet Kiel*.

(14) Ce rapport porte la date du 9 avril 1924, il est signé de MM. Reginald Mac Kenna, président, H.-M. Robinson (Etats-Unis d'Amérique), André Laurent-Atthalin (France), Mario Alberti (Italie), et A.-E. Janssen (Belgique).

OTTO HUEBNER. — *Die Zolleinigung des Zollvereins und Oesterreichs*. Berlin, 1850 (Origine des tentatives d'union douanière).

Zur Frage des Zollbündnisses zwischen Deutschland und Oesterreich-Ungarn. Vienne, 1900 (Compte rendu des débats de la Société des Economistes de Vienne lors d'une réunion d'industriels autrichiens, quatorze ans avant le début de la guerre).

PALYI. — *Das mitteleuropäische Wirtschaftsbandnis*. Leipzig, 1916.

J. PENTMAN. — *Die Zollunionsidee und ihre Wandlungen im Rahmen der Wirtschaftspolitik des neunzehnten Jahrhunderts bis zur Gegenwart*. Iéna (G. Fischer), 1917 (15).

Eugen VON PHILIPPOVICH. — *Ein Wirtschafts- und Zollverband zwischen Deutschland und Oesterreich-Ungarn*. Leipzig (Hirzel), 1915.

Karl DIEHL. — *Zur Frage eines Zollbündnisses zwischen Deutschland und Oesterreich-Ungarn*. Iéna (G. Fischer), 1915.

Julius WOLF. — *Ein deutsch-oesterreichischer Zollverband*. Leipzig (Reichert), 1915.

Rudolf KOBATSCH. — *Ein Zoll- und Wirtschaftsverband zwischen dem Deutschen Reich und Oesterreich-Ungarn*. Berlin (C. Heymann), 1915.

LUKACS. — *Die deutsch-oesterreichisch-ungarischen Handelsbeziehungen*. Leipzig, 1915.

Schriften des Vereins fuer Sozialpolitik. Band 155, I, II, III.

Roberto MICHELS. — *Sull'idea dell'unione doganale tra gli imperi centrali* (dans la *Riforma sociale* de mai-juin 1916, 23^e année, tome XXVII, fascicules 5 à 7).

Karl VON WERKMANN. — *Deutschland als Verbündeter*. Berlin (Verlag fuer Kulturpolitik), 1931 (16).

CHAPITRE III

Ouvrages déjà mentionnés de F. NAUMANN (17) F. EULENBURG, C. BRESCIANI-TURRONI, J. PENTMAN, etc...

Schriften des Vereins fuer Sozialpolitik, Band 155, I, II, III.

TROISIÈME PARTIE

LIVRE PREMIER

CHAPITRE PREMIER

Voici notamment, en dehors des ouvrages généraux déjà cités :

Maurice BAUMONT et Marcel BERTHELOT. — *L'Allemagne. Lendemain de guerre et de Révolution*. Paris, 1922.

(15) Il s'agit du fascicule n° 27 des *Schriften des Instituts fuer Seeverkehr und Weltwirtschaft an der Universitaet Kiel*.

(16) Une traduction française d'un autre livre de Werkmann intitulée : *Le Calcaire d'un Empereur*, Paris (Payot), 1924, se rapporte à la vie de l'Empereur Charles depuis la Révolution de 1918 jusqu'à sa mort.

(17) La diffusion du *Mitteleuropa* de Friedrich Naumann a été très considérable. Il fut nécessaire d'en imprimer une édition populaire (*Volksausgabe*) : XVI et 360 pages, publiée en 1916 par l'éditeur Georg Reimer, et vendue à cette époque au prix de 3 marks déjà dépréciés. L'édition dont il s'agit contient, pages 291 à 359, l'appendice relatif à la Bulgarie.

- Marcel TARDY. — *Le Problème de la Socialisation en Allemagne*. Paris, 1921.
 Ambroise GOT. — *L'Allemagne après la débâcle*. Strasbourg, 1919.
 Max HOSCHILLER. — *Une enquête en Allemagne*, avec préface d'André François-Poncet. Paris (Alcan) 1922.
 Gaston RAPHAËL. — *L'Industrie allemande. Sa récente évolution*. Paris (Flammarion), 1928.
 Paul GENTIZON. — *La Révolution Allemande*. Paris, 1919.
 W. WOYTINSKI. — *Zehn Jahre neues Deutschland*. Berlin, 1929.
 Alan LITHBRIDGE. — *Germany as it is to-day*. Londres (Nash), 1921.
 George YOUNG. — *The New Germany*. Londres (Constable), 1920 (M. G. Young a été correspondant du *Daily News* à Londres à partir de janvier 1919).
 HORST WAGENFUEHR. — *Kartelle in Deutschland*. Nuremberg (Krische), 1931.
 BRUNO STUEMKE. — *Die Entstehung der deutschen Republik*.
 Charles RIST. — *Les Finances de guerre de l'Allemagne*. Paris (Payot), 1921.
 O. HESNARD. — *Les Partis politiques en Allemagne*. Paris, 1923.

CHAPITRE II

- Traité de Versailles entre l'Allemagne et les Puissances Alliées et Associées.
 Seuls les textes français et anglais sont officiels. Parmi les innombrables éditions allemandes, une des meilleures est celle qui fut publiée en trois langues par la *Deutsche Verlagsgesellschaft fuer Politik und Geschichte G.m.b.H.* qui constitue le septième volume des *Materialien betreffend die Friedensverhandlungen*.
 Georg CRUSEN. — *Waffenstillstandsvertrag, Friedensvertrag und Rheinlandabkommen* (dans *Blätter fuer Gesetzskunde*. Première année, Section A ; fascicule 6). Berlin, 1923.
 Adolf HITLER. — *Mein Kampf*, 2 volumes. Munich (Eher), nombreuses éditions.
 R. CAPOT-REY. — *La région industrielle sarroise*. Paris (Berger-Levrault), 1934.
 F. FRIEDENSBURG. — *Kohle und Eisen im Weltkrieg und in den Friedensschlüssen*. Munich (Oldenbourg), 1934.

LIVRE II

CHAPITRE PREMIER

- Deutschlands Wirtschaftslage unter den Nachwirkungen des Weltkriegs*.
 Zusammengestellt im Statistischen Reichsamt. Berlin, 1923.
 Lujo BRENTANO. — *Was Deutschland bezahlt hat*. Berlin et Leipzig, 1923.
 H.G. MOULTON et C. MAC GUIRE. — *Germany's capacity to pay*. New-York, 1923.

CHAPITRE II

- Hans JACOBSEN. — *Zwang oder Freiheit. Eine Kritik der Aussenhandelskontrolle*. Hamburg, 1922.
 ERNST GRUENFELD. — *Die deutsche Aussenhandelskontrolle*. Bonn et Leipzig, 1922. (Fascicule 2 des *Bonner Staatswissenschaftliche Untersuchungen*).
 Georg BAUM. — *Die Gesetzgebung ueber Ein- und Ausfuhr*. Stuttgart, 1923.
 Julius BOKIES, Kurt FRIEDERICH et Kurt ROSENBERG. — *Die Aussenhandelskontrolle; Kommentar zu den Ein- und Ausfuhrbestimmungen nebst statistischem Warenverzeichnis*. Berlin, 1923 (2 volumes).
 Richard LEWINSOHN. — *Histoire de l'Inflation*. Paris (Payot), 1926.
 René LAURET. — *Les Conditions de la vie en Allemagne*. Paris, 1922.
 A. VALLENTIN. — *Stresemann. Vom Werden einer Staatsidee*. Leipzig, 1930.

CHAPITRE III

John MAYNARD KEYNES. — *A revision of the Treaty being a sequel to the economic consequences of Peace*. Londres, 1922.

G. P. AULD. — *The Dawes Plan and the new Economics*. Londres, 1927 (18).

André FOURGEAUD. — *La Dépréciation et la Revalorisation du mark allemand ; Les enseignements de l'expérience monétaire allemande*. Paris (Payot), 1925.

Bertrand NOGARO. — *La Monnaie et les Expériences monétaires contemporaines*. Paris, 1924.

Pierre NOËL. — *L'Allemagne et les Réparations*. Paris (Payot), 1924.

Georg BERNHARD. — *Le Suicide de la République Allemande*, traduit de l'allemand par André Pierre, Paris (Rieder). 1933 (Voir surtout le Chapitre V intitulé : « Les réparations et la haine », p. 144 à 179.)

Carl BERGMANN. — *Der Weg der Reparation*. Frankfurt am Main, 1926.

Albert GRZESINSKI. — *La Tragi-comédie de la République Allemande*, traduit par Armand Pierhal. Paris (Plon), 1935.

A. HEICHEN. — *Deutsche Zahlungsbilanz 1925*. Leipzig (Teubner), 1926.

Hjalmar SCHACHT. — *Die Stabilisierung der Mark*. Berlin Leipzig, 1927.

Hjalmar SCHACHT. — *Das Ende der Reparationen*. Oldenburg (G. Stalling), 1931.

A. RIVAUD. — *Les Crises allemandes, 1919-1931*. Paris (Armand Colin), 1932 (19).

LIVRE III

CHAPITRE PREMIER

Schriften des Vereins fuer Sozialpolitik. Band 170-171.

J.-B. ESSLER. — *Die Politik des auswaertigen Handels*. Stuttgart, 1925.

BRANDT et LEUCKFELD. — *Die kuentftige Zoll-und Handelspolitik Deutschlands*. Berlin, 1923 (20).

WERNLE. — *La Balance commerciale et la Politique économique de l'Allemagne*. Paris, 1924.

CHAPITRE II

Correspondances mensuelles de la *Société d'Etudes et d'Informations Economiques*. Paris, n° 525, p. 5-7 (juillet 1925); n° 532, p. 7-8 (août 1925); n° 540, p. 1-2 (septembre 1925).

Axel SCHINDLER. — *Grundfragen der deutschen Handelspolitik*. Berlin, 1928.

Bernhard HARMS. — *Die Zukunft der deutschen Handelspolitik*. Iéna (Gustav Fischer), 1925.

(18) Peut être parfois complété par l'ouvrage de Rufus P. Dawes, un parent du Général Dawes qui a pris part aux négociations des experts de 1923-1924 : *The Dawes Plan in the making*. Traduction allemande par Nutt sous le titre *Wie der Dawes-Plan zustande kam*. Stuttgart et Leipzig, 1926. Voir aussi notre étude : « Les réparations allemandes et les dettes entre Alliés » dans le *Bulletin Interparlementaire*, organe officiel de l'Union Interparlementaire, Genève, mai, juin, juillet, 1931, p. 141-152, d'une part, pages 181-196, d'autre part, et un excellent article italien de A. Zanchi : *Dal Piano Dawes al Piano Young* paru dans plusieurs fascicules de la *Rivista Bancaria* (Milan, mai à septembre 1930) et ensuite en un tirage spécial.

(19) Dans la collection Armand Colin dirigée par M. Paul Montel, professeur à la Sorbonne.

(20) Il s'agit de rapports présentés au Congrès de l'Industrie et du Commerce allemand (*Deutschen Industrie-und Handelslag*) de 1923 (Rapports à la commission du commerce extérieur et à la commission générale de ce Congrès).

Theodor PLAUT. — *Deutsche Handelspolitik*. Leipzig (Teubner). Première édition : 1924. Deuxième édition complètement remaniée : 1929.

Ludwig BERGSTRAESSER. — *Geschichte der politischen Parteien in Deutschland*. Sixième édition. Mannheim, 1932.

Hjalmar SCHACHT. — *Die Stabilisierung der Mark*. Berlin et Leipzig, 1927.

Maurice PERNOT. — *L'Allemagne d'aujourd'hui*. Paris (Hachette), 1927.

S. PARKER GILBERT. — Rapports annuels et semestriels à la Commission des Réparations (en sa qualité d'Agent Général des Paiements de Réparations à Berlin). Traduction française : Paris (Alcan) à partir de 1925 et jusqu'à 1930 inclusivement (21).

Zollhandbuch fuer das Deutsche Reich Nach dem neuesten Stande, Ende Oktober 1934, bearbeitet von Ministerialamtman O. Lang. Berlin (Reimar Hobbing), 1934-1935, [tient aussi compte de toutes les mesures exceptionnelles : contingents, etc., prises pendant la période actuelle de crise postérieurement au 17 août 1925 et antérieurement au 31 octobre 1934].

CONCLUSIONS

René GIRAUD. — *Vers une Internationale économique*. Paris (Valois), 1931.

Pierre VIÉNOT. — *Incertitudes allemandes*. Paris (Valois), 1931.

Robert ARON et A. DANDIEU. — *La Révolution nécessaire*. Paris (Grasset), 1933 [Voir surtout le chapitre II de la première partie intitulé « Echange et crédit », p. 89 à 146].

Wilhelm GROTKOPP. — *Die Zoelle nieder !* Berlin (Walther Rothschild), 1930.

A. FEILER. — *Neue Weltwirtschaft : die von Lehre von Genf*. Francfort-sur-le-Mein (Societaets-Druckerei G. m. b. H.), 1927.

W. HELLFACH. — *Politische Prognose fuer Deutschland*. Berlin, 1928.

Johannes MÜLLER. — *Deutsche Wirtschaftstatistik*. Iéna (Gustav Fischer), 1925.

E. RESPONDEK. — *Wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Frankreich*. Berlin (Heymann), 1929.

Walther GREIFF. — *Die neuen Methoden der Handelspolitik*. Berlin, 1933.

Walther GREIFF. — *Der Methodenwandel der europaischen Handelspolitik waehrend des Krisenjahres 1931*. Mit einer Einleitung von Arnold Bergstraesser. Berlin (Junker et Duennhaupt), 1932. (Dans la collection des études de l'Université de Heidelberg intitulée *Arbeiten zur europaischen Problematik* et publiée sous la direction de M. Alfred Weber avec lequel collaborent MM. A. Bergstraesser et J. Marschak.)

Herbert VON BECKERATH. — *Nationalhoirtschaftlicher Interventionismus und antilibérale Handelspolitik*. Berlin. 1934 (22).

(21) Peuvent être complétés par les Rapports publiés simultanément de G. Leverve, Commissaire des Chemins de fer allemands; de G.-W.-J. Bruins, Commissaire à la Reichsbank; de Sir Andrew Mac Fadyean, Commissaire aux Revenus Gagés; de B. Nogara, Trustee pour les Obligations Industrielles allemandes; enfin de L. Delacroix, Trustee pour les Obligations des Chemins de fer allemands (Texte français ou traduction en français également à Paris, chez Alcan).

(22) Les ouvrages suivants :

a) Karl Rothe. *Staatspolitische Triebkrafte des Protektionismus*;

b) *Gesellschaftliche Triebkrafte des Protektionismus*, par un auteur non encore désigné, qu'annonçait, au moment où se terminait le présent travail, la maison d'édition berlinoise Junker et Duennhaupt dans la collection *Zwischenstaatliche Wirtschaft* (dirigée par le Prof. H. von Beckerath) ne semblent pas devoir ajouter grand'chose à ce qu'on a pu dire sur le protectionnisme pour la période qui nous intéresse ici.

Theodor WESSELS. — *Deutschlands Loslösung von der Weltwirtschaft*. Berlin (Junker et Duennhaupt), 1934.

A. DEMANGEON. — *Le Déclin de l'Europe*. Paris (Payot), 1920.

A.-C. PILAVACHI. — *La politique douanière des trois principaux Etats européens et celle de la Société des Nations*. Paris, 1928.

Achille VIALATTE. — *Le Monde économique 1918-1927*. Paris (Marcel Rivière), 1928 (23).

Deutsche Wirtschaftskunde. Ein Abriss der deutschen Reichsstatistik, bearbeitet im Statistischen Reichsamt. Berlin (Reimar Hobbing), 1930.

Wladimir d'ORMESSON. — *Confiance en l'Allemagne*. Paris, 1927.

Régis DE VIBRAYE. — *Allemagne 1930*. Bordeaux (Féret), 1930.

Régis DE VIBRAYE. — *1935... Paix avec l'Allemagne ?* Paris (Denoël et Steele), 1934.

(23) Il est regrettable que le récent travail de E. Dennery : *Le Nationalisme économique contemporain*. Paris (Dotation Carnegie), 1932-1933, ne contienne pas de chapitre spécialement consacré à l'Allemagne (L'auteur étudie surtout les phénomènes de « nationalisme économique » en France, en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis d'Amérique). Néanmoins cette étude mérite d'être mentionnée ici à cause de la vue d'ensemble sur la vie économique d'aujourd'hui que nous avions présente à l'esprit en rédigeant les conclusions du présent travail.

INDEX ALPHABÉTIQUE DES NOMS DE PERSONNES ET D'AUTEURS ⁽¹⁾

	Pages (1)	Pages
A		
Aegidi, L. 386		Bergstraesser, Ludwig 393
Aereboe 336, 356.		Berkenkopf, Paul 267 (n. 7)
Agacy, H. A. 388		Bernhard, Georg 304 (n. 9), 392.
Alberti, M. 323 (n. 10)		Bernhardi, Général von 194
Allix, E. 230 (n. 10), 323, 382.		Berthelot, Marcel 390
Andler, Charles 189 (n. 1), 191 (n. 6), 388.		Bethmann-Hollweg 175-186 , 203 (n. 5), 246.
Argout, Comte d' 23 (n. 12)		Bethke, Reinhold 384
Arndt, Paul 111, 112, 387.		Bismarck, Herbert von 71, 94.
Aron, R. 392		Bismarck, Prince O. von VII (n. 1), x, 13,
Asquith 227 (n. 9)		23, 34, 47-72 , 75, 76, 78, 80, 82, 85,
Atthalin, Voir Laurent-Atthalin.		99, 111, 125, 126, 132, 161, 235, 386.
Auld, G. P. 392		Bley, Fritz 190
		Bloch, Henri 127 (n. 1), 130 (n. 10) 159
		(n. 2), 172 (n. 14), 387.
		Bloch, Marc 385
B		
Baade 361		Blochausen, Baron F. G. P. 30
Bachem 98		Bloemers, K. 56
Ballod, Carl 95		Blondel, Georges 382
Banse, Ewald 383 (n. 5)		Blum, Johannes 349
Barthou, Louis 327 (n. 17)		Bokanowski 371
Bastable, C. F. 382		Bokies, Julius 391
Bastiat, F. 13, 40, 295.		Bonn, Moritz 377
Baum, Georg 391		Borsig, Albert 58 (n. 13), 147 (n. 21), 385
Baumont, Maurice 58 (n. 13), 128 (n. 5),		(n. 11).
147 (n. 21), 382, 390.		Borsig, August 58 (n. 13), 147 (n. 21), 385
Bebel, A. 335		(n. 11).
Beccadelli, M. 125		Bosc, L. 382
Beck, L. 19 (n. 12)		Bradbury, Sir John 327 (n. 17)
Beckerath, A. von 230 (n. 17), 383, 393.		Brandt, H. A. L. 392
Bell, G. 246 (n. 26)		Braun, M. 282 (n. 15)
Bell, H. 328 (n. 20)		Breitscheid, R. 251
Bellet, Daniel 171 (n. 10), 382.		Brentano, L. 191, 356, 372, 387, 391.
Benaerts, Pierre 23 (n. 12), 39 (n. 5), 56		Bresciani-Turroni, C. 191 (n. 5 et 6), 193
(n. 11 et 12), 58, 147 (n. 21), 374 (n. 12),		193 (n. 7 et 8), 194, 225 (n. 6), 226
382, 385, 386.		(n. 7), 229 (n. 14), 245 (n. 25), 253-256 ,
Bérard, Victor 389		382, 388, 389, 390.
Berdrow, W. 57 (n. 13)		Briand, Aristide 375
Bergmann, Carl 392		Brinkmann, Carl 386
Bergstraesser, Arnold 393 (n. 21)		Brocard, L. 382
		Bruck, Baron von 26, 190, 233, 248.
		Bruening, H. 310, 370

(1) Pour faciliter les recherches et les références, lorsqu'un nom figure exclusivement en note au bas d'une page, nous indiquons aussi le numéro de cette note ou de ces notes entre parenthèses (n. 1) (n. 11 et 12), etc. Au contraire, quand ce nom figure à la fois dans le texte et dans les notes de la même page, nous nous bornons à mentionner le chiffre de cette page. Quand un nom de personne (ou d'auteur) a une importance particulière pour le sujet traité par nous, les chiffres des pages se rapportant *principalement* à cette personne sont indiqués en *caractères gras*.

- | | Pages | | Pages |
|---|---|--|---|
| Bruins, G. W. J. | 322, 327 (n. 17), 393 (n. 21). | Dietzel, Hermann | 191, 372 (n. 7). |
| Bruns, V. | 283 (n. 15) | Dinnendahl, Franz | 57 (n. 13) |
| Bülow, Bernard Prince de | 119, 124-174 ,
177, 178, 181 (n. 10), 223, 237, 295,
370, 375, 387. | Dix, Arthur | 389 |
| Burian, Baron de | 246 | Drygalski, Erich von | 383 |
| | | Dubois, Joseph | 296 (n. 11) |
| C | | E | |
| Calmes, Albert | 29, 30, 31 (n. 13), 33
(n. 15), 153 (n. 25), 155 (n. 26 et 27),
266 (n. 5), 387. | Ebert, Friedrich | 345 |
| Camporeale, Prince de | 125 | Eckart von Eckardstein | 75 (n. 1) |
| Capot-Rey, Robert | 2 1 (n. 13), 282 (n. 15),
391. | Edouard VII, Roi d'Angleterre | 387 |
| Caprivi, Général von | 3, 13, 14, 63, 64, 65,
70, 71, 72, 73-100 , 103, 105, 106, 109,
110, 111, 112, 119, 126, 127, 160, 161,
162, 167, 181, 223, 237, 370. | Eheberg | 191 |
| Carey, 374 (n. 12) | | Eichhorn | 14 (n. 4), 19 (n. 12). |
| Cartellieri, W. | 282 (n. 15) | Eisenmann, L. | 233 (n. 3), 389) |
| Charles I ^{er} de Habsbourg, Empereur d'Autriche, Roi de Hongrie | 245-248 , 251,
390 (n. 16). | Engerand, F. | 382 (n. 3) |
| Charmatz, Richard | 26 (n. 5) | Esslen, J.-B. | 334 (n. 2), 373, 392. |
| Coatman, J. | 377 | Eulenburg, Franz | 201, 230 (n. 16), 241,
242, 243, 244, 245, 255 ₂ (n. 7), 339
(n. 10), 382, 386, 388, 389, 390. |
| Cobden, R. | 13, 38, 40, 295, 334. | Eulenburg, Comte von | 79, 93, 98, 128. |
| Colin, Elicio | 381 | Eulenburg, Prince Philippe von | 128 |
| Conrad, J. | 85 (n. 12), 118. | | |
| Cotta, Baron de | 15 | F | |
| Coudenhove-Kalergi, Comte | 255 (n. 7) | Falke, J. | 386 |
| Coupaye, L. | 155 (n. 28), 387. | Falkenhayn | 203 (n. 5) |
| Crusen, G. | 391 | Favre, Jules | 48, 49, 50, 77 (n. 3). |
| Culbertson, W. S. | 389 | Fehvre, Lucien | 385 |
| Cuno, W. | 314, 315. | Feiler, A. | 393 |
| Curtius, J. | 364 (n. 13), 370. | Férasson, Louis | 382 (n. 3) |
| Czernin, Comte | 246, 247, 248. | Fichte, J. G. | VII, IX, 3, 14, 15, 18, 189, 372,
385. |
| D | | Fleurent | 382 (n. 3) |
| Dade, Heinrich | 116, 117, 118. | Flora, F. | 323 |
| Daebritz, Walther | 57 | Fourgeaud, A. | 392 |
| Dandieu, A. | 392 | Francke, E. | 190 (n. 3), 191, 237, 251 (n. 1). |
| Dariae, Adrien | 155 (n. 28), 387 | François-Joseph I ^{er} , Empereur d'Autriche,
Roi de Hongrie | 71, 233, 246, 251. |
| Dawes, Général Ch. D. | 218, 305, 307, 313,
317, 321, 322, 323, 324, 325, 326, 327,
335, 336, 339, 392. | François-Poncet, André | 391 |
| Dawes, Rufus P. | 392 (n. 18) | Francqui, E. | 323 |
| Delacroix, Léon | 327 (n. 17 et 19), 392
(n. 21). | Frédéric-Charles, Prince de Prusse | 47 |
| Delbrueck, Rudolf | 40, 53, 386. | Frege | 61 (n. 18) |
| Delbrueck, Ernst | 217 (n. 16) | Frey, E. | 44 (n. 10) |
| Demangeon, A. | 394 | Fribourg, A. | 283 (n. 15) |
| Dennery, E. | 394 (n. 23) | Friedensburg, F. | 389 |
| Dié, Henri | 385 | Friederich, Kurt | 391 |
| Diehl, Karl | 236 (n. 5), 241, 242, 245, 372
(n. 4), 385, 389, 390. | Fromont, Pierre | 377 (n. 23) |
| Dietrich, H. R. | 360 | Froriep, Otto | 386 |
| Dietze, Conrad von | 334 (n. 3), 373 | G | |
| | | Gaffron Voir : Prittwitz und Gaffron. | |
| | | Gallois, L. | 383 (n. 5) |
| | | Garnier, Ch. M. | 374 (n. 12) |
| | | Gentizon, Paul | 391 |
| | | Gerlach, H. von | 251 |

Pages

Gerloff, Wilhelm 27, 28, 57 (n. 13), 64
(n. 21), 80 (n. 5), 118 (n. 11), 169
(n. 6), 170 (n. 7), 180, 181, 189, 227
(n. 9), 272 (n. 4), 382, 386, 387.
Gignoux, C. J. 227 (n. 9), 229 (n. 15), 374
(n. 10), 382, 385, 389.
Gilbert. Voir : Parker Gilbert.
Giraud, René 393
Gladstone 40
Glaser, J. C. 386
Got, Ambroise 391
Gothein, Georg 159, 160, 163, 167, 387.
Greiff, Walther 393
Green, William 375
Griffith, Arthur 374 (n. 12)
Grillo, F. 57 (n. 13)
Grotkopp, W. 132 (n. 13), 344 (n. 1), 366
(n. 14), 371 (n. 3), 374 (n. 11), 393.
Gruenfeld, E. 268, 300.
Grumbach, S. 170 (n. 8), 172 (n. 12).
Gruner, E. 147 (n. 21)
Gruntzel, J. 40 (n. 6), 41 (n. 7), 256 (n. 9),
382, 386.
Gruyter, Albert de 56
Grzesinski, Albert 392
Gueltz. Voir : Maltzahn-Gueltz.
Guillaume I^{er}, Roi de Prusse, Empereur
d'Allemagne VII (n. 1), 13, 52, 53, 190.
Guillaume II, Roi de Prusse, Empereur
d'Allemagne 70, 72, 87 (n. 17), 100,
125 (n. 1 et 2), 130, 131, 161, 163, 192.

H

Haber 377 (n. 21)
Haberler, Gottfried 230 (n. 17), 382.
Haguenin, E. 303
Hammerstein, von 104, 105.
Harkort, Friedrich 57 (n. 13), 385 (n. 11).
Harms, Bernhard 55 (n. 10), 82 (n. 6), 87
(n. 17), 99 (n. 26), 333, 336, 343 (n. 3),
356, 372 (n. 7), 383, 384, 386, 387.
Hartmann, Ludo 252 (n. 3).
Hartung, Fritz 383
Hassert, Kurt 383
Hauser, Henri VIII (n. 2), 49 (n. 6), 173
(n. 15), 179 (n. 1), 180 (n. 1), 374 (n. 10),
375, 376, (n. 16), 377 (n. 20), 383, 387,
388.
Havenstein 316
Heichen, A. 392
Heilmann, J. 56
Helfferich, K. 316, 317.
Hellpach, W. 393
Hergt 349
Herkner, Heinrich 183 (n. 8), 223, 224
(n. 4), 226 (n. 8).
Hermant, Max 383

Pages

Hernard, O. 391
Hewins, W. A. S. 112 (n. 4).
Heyden, von 72 .
Heydt, August von der 385
Heyl, Baron von 105
Hilferding, Rudolf 314, 315.
Hindenburg, Paul von 343, 348, 349, 351,
365.
Hinst, Bernhard 230 (n. 16)
Hitler, Adolf 125 (n. 1), 159 (n. 3), 160 (n. 3),
387, 391.
Hohenlohe, Prince de 79, 98, 101-120, 125,
126, 127, 128, 129.
Honegger 56 (n. 12)
Horten, A. 304 (n. 9)
Hoschiller, Max 391
Houtart, Baron M. 323
Huebner, Otto 386
Hughes, Ch. E. 318
Hugo, Victor VIII (n. 2)
Hymans, Max 230 (n. 17)

I

Ito, N. 230 (n. 17)

J

Jacobsen, H. 391
Jannaccone, P. 328 (n. 20)
Janssen, A. E. 323 (n. 10), 328 (n. 20).
Jastrow, J. 383
Jay, Pierre 328 (n. 20)
Jentsch, Karl 17, 385.
Joxe, L. 283 (n. 15)

K

Kahl, Friedrich 389
Kalergi. Voir : Coudenhove-Kalergi.
Kanitz, Comte 98, 103, 114, 347 (n. 6), 349,
352.
Kant, I. VII (n. 1)
Kardorff, von 71, 86, 130, 131, 132 (n. 12).
Kessler, Harry 388 (n. 12)
Keuth, P. 282 (n. 15)
Keynes, J. M. 392
Keyser, Jacques 322 (n. 9)
Kindersley, Sir Robert 323, 324 (n. 13).
Kirdorf 155
Kloeckner, Peter 147 (n. 21), 153.
Knapp, G. 242 (n. 17)
Kobalsch, Rudolf 244 (n. 24), 383, 390.
Köchlin 56 (n. 12)
Kraus, J. Chr. 40
Kreutz, L. 282 (n. 15)
Kroymann, K. 384
Krupp, Alfred 57, 385 (n. 11).
Krupp, Friedrich 57 (n. 13), 385 (n. 11).
Kuehne, L. 19 (n. 12).

	Pages		Pages
L			
Lammers, Clemens	370 (n. 2)	Maurette, Fernand	383
Lambach, Walter	208 (n. 4), 388 (n. 12).	Maurois, André	387
Lamprecht, Karl	383	May, Gaston	48 (n. 1), 77 (n. 3), 386.
Lang, L.	383	Meissinger, K. A.	16 (n. 6), 26 (n. 4), 372 (n. 6), 385.
Lang O.	393	Merian	56 (n. 12)
Larnaude, F.	296 (n. 11).	Metternich-Winneburg, Clément Prince	de 23 (n. 12), 233.
Launay, L. de	383	Mevissen, Gustav von	385
Laurent-Atthalin, A.	323 (n. 10), 389 (n. 14).	Michels, R.	ix (n. 5), 383, 390.
Lauret, René	391	Milhaud, E.	344
Lecerclé, Marcel	382	Miquel, Johannes von	126
Legge, J.	56 (n. 12), 386.	Mommsen, Wilhelm	126 (n. 1)
Leuckfeld	392.	Montel, Paul	383 (n. 6), 392 (n. 19).
Leverve, G.	327 (n. 19), 393 (n. 21).	Most, Otto	385
Levy, Hermann	191, 203 (n. 4), 389.	Molz, Fr. von	14 (n. 4), 19 (n. 12).
Lewinsohn, Richard	391	Moulton, H. G.	391
Leyen, Alfred von der	243	Moye, Marcel	38 (n. 3), 47 (n. 1), 76 (n. 2), 80 (n. 4), 145 (n. 18), 146 (n. 20), 383 387.
Liebermann von Sonnenberg	86	Müller, Hermann	315, 370.
Liebknecbt, Karl	355	Müller, Johannes	373 (n. 9), 393.
Lichtenberger, Henri	383	Mulvany, W. T.	56
List, Friedrich ix,	3, 14-19, 24, 25, 26, 28, 37, 39, 40, 60, 335, 372, 373, 374, 377, 385.	Muret, Maurice	125 (n. 2)
List, Alfred	191	Muss, Max	61 (n. 19), 383.
Lithbridge, Alan	391	N	
Loebe, Paul	343, 344.	Napoléon I ^{er} , Empereur des Français	203.
Lote, René	383	Napoléon III, Empereur des Français	40, 59, 77.
Lottum, Comte de	30	Nathan Larrier, C.	382 (n. 3)
Lotz, W.	41 (n. 7), 71, 87 (n. 18), 99 (n. 25), 114, 118, 337, 377 (n. 7), 385.	Naumann, Friedrich ix,	49, 78, 99 (n. 27), 160, 170 (n. 8), 171 (n. 12), 172 (n. 12), 177, 234, 251-255, 276, 387, 388, 390.
Louis-Philippe I ^{er} , Roi des Français	28 (n. 8)	Nebenius, C. F.	14 (n. 4), 18 (n. 12), 19 (n. 12), 386.
Lucius, von	81	Neuhaus	347 (n. 6), 348, 352, 366.
Luetke, A.	282 (n. 15)	Neukirch. Voir : Zedlitz-Neukirch	
Lukacs	243 (n. 21), 390.	Nietzsche	208 (n. 4)
Lusensky	388	Noël, Pierre	392
Luther, Hans	338, 343, 347, 348, 352, 353, 359, 364, 365.	Nogara, Bernardino	327 (n. 19), 393 (n. 21).
Lux	256 (n. 10)	Nogaro, Bertrand	38 (n. 3), 47 (n. 1), 76 (n. 2), 80 (n. 4), 145 (n. 18), 146 (n. 20), 383, 387, 392.
M			
Maassen	14 (n. 4), 19 (n. 12).	Nutt	392 (n. 18)
Mac Fadyean, Sir Andrew	327 (n. 17 et 19), 328 (n. 10), 393 (n. 21).	O	
Mac Guire, C.	391	Obrecht, M.	212
Mac Kenna, R.	218, 323 (n. 10), 389.	Oldenberg	191
Mahaim, E.	28 (n. 8)	Ormesson, W. d'	394
Malthus	377	Oualid, W.	376 (n. 16)
Maltzahn-Gueltz von	72	Overbeck, H.	282 (n. 15).
Marcus, Alfred	387	P	
Marschak, J.	392	Palmerston	23 (n. 12).
Marschall, Baron von	72, 81, 104, 109, 114.	Palyi, M.	234, 390.
Martin, R.	282 (n. 15)	Papen, Franz von	3 0
Martonne, E. de	383		
Marvaut, A.	283 (n. 15)		
Marx, W.	327 (n. 17), 336, 338, 345, 348, 362.		
Mauclère	303		

Pages

Parker Gilbert, S. 327, 328 (n. 20), 335 (n. 4), 393.
 Parmentier, J. 323, 328 (n. 20).
 Paxmann, H. 382 (n. 3)
 Peez, A. von 111 (n. 2), 190, 233.
 Pentman, J. 233 (n. 2), 231 (n. 1), 390.
 Pernot, M. 393
 Philippovich, E. von 233, 235, 241, 242, 390.
 Pierhal, Armand 392
 Pierre, André 392
 Pilavachi, A. C. 374 (n. 11), 394.
 Pilotti, R. 303 (n. 7)
 Pirelli, A. 323
 Plaut, Theodor von (n. 3), 30 (n. 12), 34 (n. 16), 201 (n. 1), 210, 218, 263 (n. 1), 268 (n. 9), 272 (n. 4), 277 (n. 7), 280 (n. 12), 284, 295 (n. 9), 301 (n. 4), 303 (n. 6), 312 (n. 4), 383, 388, 393.
 Ploetz, von 94 (n. 22)
 Pogson, A. 384
 Pohle, Ludwig 61 (n. 19), 191, 202 (n. 3), 383.
 Poncet. Voir : François-Poncet.
 Posadowsky-Wehner, Comte 126, 127, 128, 129.
 Pouyer-Quertier 48, 49, 50, 77, 171.
 Predoehl, Andreas 384
 Prioux, J. 283 (n. 15)
 Prittwitz und Gaffron, F. W. von 312 (n. 3)
 Proix 375.

Q

Quertier. Voir : Pouyer-Quertier.
 Quesnay, F. 16, 42.

R

Raggi. Voir : Salvago Raggi
 Raphaël, Gaston 147 (n. 21), 271, 272, 391.
 Rathenau, Walther 203, n. 5), 208, 388, 389.
 Ratzel, Friedrich 383 (n. 5)
 Reitter, R. 283 (n. 15)
 Respondek, E. 370 (n. 2), 371 (n. 2), 374 (n. 11), 393.
 Reventlow, E. 125 (n. 1)
 Rey. Voir : Capot-Rey.
 Richelot, Henri 386
 Rist, Charles 387, 389, 391.
 Rivaud, A. 392
 Robinson, H. M. 323 (n. 10), 389 (n. 14).
 Roehling, H. 282 (n. 15), 283 (n. 15).
 Roepke, W. 373, 384.
 Romier, Lucien 376
 Rosenbaum, Kurt 284
 Rosenberg, Kurt, 391
 Rothe, Karl 393 (n. 22)
 Rouher 40
 Roz, Firmin 233 (n. 3)

S

Salin, Edgar 17 (n. 7)
 Salvago Raggi 327 (n. 17)
 Sante, G. W. 282 (n. 15)
 Say, J. B. 16
 Sartorius von Waltershausen, A. 384
 Schacht, Hjalmar 291, 310 (n. 1), 315, 316, 317, 322, 323, 324, 392, 393.
 Schaefer, Wilhelm 24 (n. 3)
 Scheuch, Colonel 203 (n. 5)
 Schiele, G. W. 347, 349, 350.
 Schilder 191
 Schindler, Axel 116 (n. 7), 141, 230 (n. 17), 387.
 Schippel, Max 355
 Schleicher, Général von 370
 Schlieben, von 347 (n. 6), 349, 366.
 Schlumberger, N. 56
 Schmoller, Gustav 13 (n. 1), 112 (n. 4), 115, 116, 191, 193, 194, 224 (n. 4).
 Schneider, Rudolf 335 (n. 4)
 Schumacher, Hermann 182, 183, 223, 224, 225, 228, 229, 236, 238, 244 (n. 23), 245.
 Seignobos, Charles 129 (n. 7)
 Sering, Max 191, 193, 335, 356, 361, 386.
 Servais, Emmanuel 30 (n. 10)
 Siegert, R. 362, 363.
 Sieveking, H. 214 (n. 13), 217 (n. 15), 384, 389.
 Sismondi 16
 Smith, A. 13, 16.
 Sombart, W. 194 (n. 12), 388.
 Sommer, A. 17 (n. 7), 385.
 Sonnenberg. Voir : Liebermann von Sonnenberg.
 Spiethoff, Arthur 183 (n. 9), 240.
 Stamp, Sir Josiah 323
 Steed, W. 233 (n. 3), 389
 Stegerwald 358
 Sterrett, J. E. 328 (n. 20)
 Stichel, Bernhard 384
 Stinnes, Hugo 155
 Stinnes, Mathias 155, 385 (n. 11).
 Stock, Erich 55 (n. 9), 61 (n. 18), 386.
 Stocking, G. W. 382 (n. 3)
 Stolper, Gustav 240, 241, 384.
 Strakosch, Siegfried 61 (n. 19), 387.
 Stresemann, G. 303 (n. 7), 314, 346 (n. 4), 347, 359, 364 (n. 13), 391.
 Struensee vii
 Stuemke, Bruno 391
 Sztérényi, Baron Joseph 376

T

Tardy, Marcel 391
 Taussig 384
 Thyssen, A. 147 (n. 21), 153.

Pages

	Pages	Pages
Thyssen, J. 153		Weber Robert 388
Tiburtius 361		Weber, W. viii (n. 3), 386.
Toennies, Ferdinand 211, 389.		Wehner. Voir : Posadowsky-Wehner.
Tornaco, Baron de 31		Wentzel, L. 282 (n. 15)
Trasenter, L. 56		Werkmann, Baron Karl von 246, 247 (n. 27 et 29), 390.
Treitschke 19 (n. 12)		Wernle 392
Tschirschky, von 246		Wertheim, Franz 389
Turroni. Voir : Bresciani-Turroni.		Wessels, Theodor 394
V		Westarp, Comte 349
Vallentin, A. 303 (n. 7), 391.		Westphal, Max 387
Vermeil, E. 384		Wiedfeldt, Otto 318
Verosta, Stephan 230 (n. 17), 383.		Wilson, Woodrow 263
Vialatte, A. 394		Winneburg. Voir : Metternich-Winneburg.
Vibraye, Régis de x (n. 7), xi (n. 7), 394.		Wirth, Joseph 357
Vidal de la Blache, P. 383 (n. 5)		Wolf, Julius x (n. 6), 50 (n. 7), 224 (n. 3), 233, 237-241, 390.
Viebig, C. 204 (n. 6)		Woytinski, W. 391
Viénot, Pierre 373 (n. 8), 393.		Wuerth 155 (n. 26)
Vogel, Walther 384		Y
Vogelstein, Th. 147 (n. 21)		Young, G. 391
W		Young, Owen D. 323
Waentig, Heinrich 14 (n. 4), 16 (n. 6), 18 (n. 9 et 11), 385.		Z
Wagemann 384		Zadow, Fritz 256 (n. 9)
Wagener, A. 282 (n. 15)		Zanchi, A. 322, 392 (n. 18).
Wagenfuehr, Horst 391		Zedlitz-Neukirch, L. von 385
Wagner, A. 191		Ziekursch, Johannes 384
Waltershausen. Voir : Sartorius von Wal- tershausen.		Zielenziger, Alfred 388
Weber, Alfred 393		Zimmermann, Alfred 384

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.....	v
AVANT-PROPOS. — Trente-cinq années de politique douanière (1890-1925).	3

PREMIÈRE PARTIE

AVANT 1914

LIVRE PREMIER

<i>La Politique douanière de l'Allemagne avant 1890...</i>	9
CHAPITRE PREMIER. — Origines du protectionnisme allemand: de Fichte à List.....	11
CHAPITRE II. — Protectionnisme du <i>Zollverein</i>	21
CHAPITRE III. — Le <i>Zollverein</i> et la réaction libre-échangiste.....	35
CHAPITRE IV. — L'ère bismarckienne et le retour au système protectionniste.....	45

LIVRE II

<i>La réforme de Caprivi</i>	65
CHAPITRE PREMIER. — La chute de Bismarck et ses répercussions économiques.....	67
CHAPITRE II. — Conventions tarifaires et traités de commerce.....	73
CHAPITRE III. — Difficultés de l'agriculture allemande sous le régime Hohenlohe.....	101

LIVRE III

<i>L'ère Bülow</i>	121
CHAPITRE PREMIER. — Tarif douanier allemand de 1902; son adoption et sa mise en vigueur, analyse de la loi, nomenclature nouvelle, arrangement avec le Luxembourg.....	123
§. A. Préparatifs de la loi tarifaire.....	125
§. B. Adoption et mise en vigueur.....	128
§. C. Analyse de la loi.....	131
§. D. Nomenclature douanière nouvelle.....	146
§. E. Arrangement douanier germano-luxembourgeois.....	153

	Pages
CHAPITRE II. — Les traités de commerce de 1904-1903.....	157
CHAPITRE III. — Politique douanière de Bethmann-Hollweg avant 1914. Dernière année « normale » : 1913.....	175
CHAPITRE IV. — Ravages faits en Allemagne avant la guerre de 1914-1918 dans le domaine de la politique commerciale par l'idée des trois grands Empires économiques mondiaux.....	187

DEUXIÈME PARTIE

PENDANT LA GUERRE MONDIALE (1914-1918)

LIVRE PREMIER

<i>Le blocus et la politique douanière.....</i>	197
CHAPITRE PREMIER. — De l'économie normale à l'économie de guerre....	199
CHAPITRE II. — Répercussions pratiques de la guerre mondiale sur la politique douanière allemande. — L'Allemagne et les neutres.....	205
§. A. Rapports commerciaux germano-néerlandais : lutte des Allemands contre la <i>N.O.T.</i>	210
§. B. Rapports commerciaux germano suisses : l'Allemagne aux prises avec la <i>S.S.S.</i>	212
§. C. Résultats généraux pour l'Allemagne.....	215

LIVRE II

<i>La guerre mondiale et les directives de la politique douanière en Allemagne.....</i>	219
CHAPITRE PREMIER. — Levée de boucliers contre la « clause de la nation la plus favorisée ».....	221
CHAPITRE II. — Pour et contre un rapprochement douanier plus étroit avec la Monarchie des Habsbourg.....	231
§. A. La thèse favorable au resserrement des relations économiques et commerciales avec l'Autriche-Hongrie.....	236
§. B. Objections principales faites aux projets d'union douanière germano-austro-hongroise.....	241
§. C. Attitude hostile à l'union douanière du dernier des Habsbourg.....	245
CHAPITRE III. — La chimère d'un <i>Mitteuropa</i> « autarchique ». — Impossibilité absolue, pour les Puissances centrales, de se suffire à elles-mêmes.....	249

TROISIÈME PARTIE

DU 11 NOVEMBRE 1918 AU 17 AOÛT 1925

LIVRE PREMIER

<i>Le Traité de Versailles et ses répercussions sur la politique douanière allemande</i>	259
--	-----

CHAPITRE PREMIER. — Les conséquences immédiates de l'armistice. — Le Luxembourg sort du <i>Zollverein</i> . — La fissure de l'Ouest (<i>Loch im Westen</i>)	261
CHAPITRE II. — Les questions douanières et l'application du Traité de Paix.....	269

LIVRE II

<i>Rôle de l'inflation fiduciaire et des réparations</i>	287
---	-----

CHAPITRE PREMIER. — Les réparations allemandes, la dépréciation de la monnaie et la politique douanière du Reich de 1919 à 1921	289
CHAPITRE II. — Le contrôle des exportations en Allemagne depuis l'armistice jusqu'à la période catastrophique de la dépréciation monétaire (novembre 1918-novembre 1923).....	297
CHAPITRE III. — La stabilisation du mark et le Plan Dawes.....	307

LIVRE III

<i>Loi douanière d'août 1925</i>	329
--	-----

CHAPITRE PREMIER. — Vers l'indépendance économique et commerciale du Reich.....	331
CHAPITRE II. — Le tarif douanier du 17 août 1925 et les partis politiques.	341
CONCLUSIONS.....	367
APERÇU BIBLIOGRAPHIQUE.....	381
INDEX ALPHABÉTIQUE DES NOMS DE PERSONNES ET D'AUTEURS.....	395

Vu le 4 janvier 1935.

*Le Doyen de la Faculté des Lettres
de l'Université de Paris :*

H. DELACROIX.

Vu et permis d'imprimer.

Le Recteur de l'Académie de Paris :

S. CHARLÉTY.

